



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Uma Análise da Relevância das Transferências Voluntárias  
Federais de Capital no investimento público das capitais  
brasileiras.**

Alan Rodrigues de Lima Melo

Brasília-DF  
2015

Alan Rodrigues de Lima Melo

**Uma Análise da Relevância das Transferências Voluntárias  
Federais de Capital no investimento público das capitais  
brasileiras.**

Monografia de conclusão  
de curso de Bacharel em  
Ciências Econômicas da  
Universidade de Brasília.

**Orientador: Jorge Madeira Nogueira**

**Co-orientador: Alexandre Manoel Ângelo da Silva**

Brasília-DF

2015

## TERMO DE APROVAÇÃO

### **Uma Análise da Relevância das Transferências Voluntárias Federais de Capital no investimento público das capitais brasileiras.**

Esta monografia foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Bacharel em Economia pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Brasília - DF, 13 de fevereiro de 2015.

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Geovana Lorena Bertussi

---

Prof. Jorge Madeira Nogueira, PhD  
Orientador

## AGRADECIMENTOS

Aos valiosos conselhos e ensinamentos do co-orientador e pesquisador Alexandre Manoel Ângelo da Silva, do professor orientador Jorge Madeira Nogueira e da professora Geovana Lorena Bertussi, que compôs a banca examinadora.

Aos conterrâneos e amigos da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), onde iniciei meus estudos em economia com dedicação. Lá fui monitor de disciplina, bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET) do Ministério da Educação, publiquei artigo em livro sobre economia local coordenado pelo professor Cícero Péricles de Carvalho e fui agraciado com duas bolsas do Santander Universidades, uma de mobilidade acadêmica nacional e a outra do Programa Top China.

Aos professores ilustres, colegas brilhantes e funcionários competentes da Universidade de Brasília (UnB), que me fizeram sonhar mais alto. Tenho muito orgulho de ter estudado nesta renomada instituição que me proporcionou ser monitor de disciplina durante cinco vezes, e realizar intercâmbio na *Universidad de Salamanca* (Espanha) e na *National Chengchi University* (Taiwan - República da China).

À cidade de Brasília, que me abriu muitas portas. Tive várias experiências fantásticas, entre elas, estagiei duas vezes no Palácio do Planalto, intensifiquei o estudo de línguas estrangeiras, trabalhei como colunista de política nacional, e de economia e negócios para o jornal Alagoas em Tempo, e como comentarista de economia para a Rádio CBN Maceió. Agradecimento especial pela confiança a Ana Carolina Lorena, Aldo Veiga e Tito Uchôa.

Aos grandes amigos e amigas, que fizeram parte deste caminho longo, feliz e exitoso, e à minha família, que sempre me apoiou integralmente e confiou na minha capacidade e esforço, em especial, minha irmã Lia, minhas primas Leila e Marta, meus tios Eanes e Maria Lúcia, meus avós Rodrigues e Lúgia, e meus pais maravilhosos Cícero e Norma. A presença de vocês foi essencial para essa grande conquista da minha vida!

*“Pouco mais é necessário para erguer um Estado, da mais primitiva barbárie até o mais alto grau de opulência, além da paz, de baixos impostos e de boa administração da justiça: todo o resto corre por conta do curso natural das coisas”.*

*Adam Smith*

## RESUMO

As transferências voluntárias são uma das modalidades de transferências intergovernamentais existentes no federalismo fiscal brasileiro. Caracterizam-se por serem discricionárias, condicionais, e por demandarem contrapartida dos governos locais. Na perspectiva dos municípios, elas representam recursos federais extras destinados a execução exclusiva de alguma atividade de interesse mútuo, que corresponde majoritariamente a investimentos em infraestrutura. O presente estudo discute o papel das transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais brasileiras, sobretudo das transferências de capital, que possui escassa literatura e trabalhos analíticos da alocação e da eficiência delas, para a promoção da equalização do investimento público na esfera municipal. Busca-se identificar qual é a participação relativa das transferências de capital do Governo Federal no investimento público das capitais brasileiras, com o intuito de comparar esta magnitude por região, faixas de população, de PIB *per capita* e de PIB absoluto. Adicionalmente, encontra-se qual a participação relativa das transferências de capital sobre o total de transferências voluntárias federais. Os resultados deste estudo apontam, de modo geral, que a) Há uma enorme disparidade nas taxas de investimento *per capita* dos diversos grupos de capitais; b) As transferências de capital representam a maior parte das transferências voluntárias totais; c) A participação relativa das transferências de capital sobre o total de transferências voluntárias federais tem aumentado expressivamente nos últimos anos; d) Há vários grupos de capitais que possuem significativa dependência das transferências voluntárias de capital para realizar investimentos municipais; e) As transferências voluntárias federais de capital e o investimento público municipal sobre o PIB apresentam maior participação relativa para as economias de menor dimensão, menor população e renda *per capita* mais baixa; f) O sistema de transferências voluntárias de capital não garante e nem promove a equalização interregional do investimento público.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas, Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais, Transferências de Capital, Transferências Voluntárias, Convênios, Investimento Público, Municípios, Prefeituras.

## ABSTRACT

Voluntary transfers are one of the modalities of existing intergovernmental transfers in Brazilian fiscal federalism. They are characterized by being discretionary (ad hoc), conditional, and demand matching grants from local governments. From the perspective of the municipalities, they represent additional federal resources designated for a specific project of mutual interest, which mostly involve infrastructure investments. This study discusses the role of voluntary transfers in the context of the Brazilian fiscal federalism and intergovernmental transfers system, especially in financing capital expenditures through central government grants, which has scarce literature and analytical works on their allocation and efficiency to promote the equalization of public investment in the municipal level. The aim of this study is to identify what is the relative share of capital transfers from the Federal Government in local public investment budgets in capital cities, in order to compare this importance by region, population groups, GDP per capita and absolute GDP. Additionally, the relative share of capital transfers on the total of federal voluntary transfers is measured. The results of this study indicate, generally, that: a) There is a huge disparity in per capita investment rates for different groups of capital cities in Brazil; b) Capital transfers account for the largest share of total voluntary transfers; c) The relative share of capital transfers on total federal voluntary transfers has increased significantly in recent years; d) There are several groups of capital that have significant dependence on voluntary transfers of capital to carry out municipal investment projects; e) Federal voluntary transfers of capital and municipal public investment on GDP have higher relative share for smaller economies, smaller populations and lower GDP per capita cities; f) The system of voluntary transfers of capital does not guarantee or even promote interregional equalization of public investment.

**Key-words:** Public Finance, Fiscal Federalism, Intergovernmental Transfers, Capital Grants, Capital Expenditures, Capital Transfers, Public Investment, Municipalities, Local Governments.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	2
2.1 O Federalismo Fiscal.....	2
2.2 As Transferências Intergovernamentais.....	4
2.3 O Investimento Público e as Transferências de Capital.....	9
3. CONTEXTO BRASILEIRO.....	14
3.1. A Descentralização Fiscal e o Sistema de Transferências.....	14
3.2. As Transferências Voluntárias.....	20
3.3. O Investimento Público Municipal.....	29
4. METODOLOGIA, DADOS E PROCEDIMENTOS.....	34
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	39
5.1. Comparação por Região.....	39
5.2. Comparação por Porte Populacional.....	46
5.3. Comparação por PIB <i>Per Capita</i> .....	52
5.4. Comparação por PIB em Valores Absolutos.....	58
5.5. Destacando e Explicando os Principais Resultados.....	63
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
APÊNDICE.....	77



## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1.1. Modelo analítico para o sistema de partilhas brasileiro.....	17
Figura 3.2.1. Fontes de receitas dos governos subnacionais.....	26

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1.1. Grau de centralização fiscal: participação federal no total do governo (1980-2000) .....	15
Gráfico 3.1.2. Evolução da arrecadação própria municipal (1989-2002).....	19
Gráfico 3.2.1. Participação média das transferências voluntárias no total de transferências correntes aos estados brasileiros (1985-2004).....	27
Gráfico 3.2.2. Transferências federais para municípios (1988-2000).....	28
Gráfico 3.2.3. Transferências federais para estados (1988-2000).....	29
Gráfico 5.1.1. TVFK/INV por Região.....	40
Gráfico 5.1.2. TVFK/TVFT por Região.....	40
Gráfico 5.1.3. INV/PIB por Região.....	42
Gráfico 5.1.4. TVFK/PIB por Região .....	43
Gráfico 5.1.5. INV/POP por Região.....	45
Gráfico 5.1.6. TVFK/POP por Região.....	45
Gráfico 5.2.1. TVFK/INV por Faixa de População.....	47
Gráfico 5.2.2. TVFK/TVFT por Faixa de População.....	48
Gráfico 5.2.3. INV/PIB por Faixa de População.....	49
Gráfico 5.2.4. TVFK/PIB por Faixa de População.....	49
Gráfico 5.2.5. INV/POP por Faixa de População.....	51
Gráfico 5.2.6. TVFK/POP por Faixa de População.....	51
Gráfico 5.3.1. TVFK/INV por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	53
Gráfico 5.3.2. TVFK/TVFT por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	53
Gráfico 5.3.3. INV/PIB por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	55
Gráfico 5.3.4. TVFK/PIB por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	55
Gráfico 5.3.5. INV/POP por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	57
Gráfico 5.3.6. TVFK/POP por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	57
Gráfico 5.3.7. TVFC/POP por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	58
Gráfico 5.4.1. TVFK/INV por Faixa de PIB absoluto.....	59
Gráfico 5.4.2. TVFK/TVFT por Faixa de PIB absoluto.....	59

Gráfico 5.4.3. INV/PIB por Faixa de PIB absoluto.....	60
Gráfico 5.4.4. TVFK/PIB por Faixa de PIB absoluto.....	61
Gráfico 5.4.5. INV/POP por Faixa de PIB absoluto.....	62
Gráfico 5.4.6. TVFK/POP por Faixa de PIB absoluto.....	62

## LISTA DE HISTOGRAMAS

Histograma 3.3.1. Gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF.....	31
Histograma 3.3.2. Gasto com investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF.....	31

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.2.1. Taxonomia das Transferências.....	7
Tabela 3.1.1. Carga tributária e a divisão federativa (1960-2005).....	18
Tabela 3.1.2. Receitas Tributárias e Receitas Totais (2000-2003).....	19
Tabela 3.1.3. Distribuição das receitas médias municipais segundo as grandes regiões (2000-2002).....	20
Tabela 3.2.1. Participação relativa das transferências voluntárias sobre o total de transferências da União para Estados e Municípios (1995-2000).....	28
Tabela 3.3.1. Média e desvio-padrão do gasto com pessoal e do investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida (1998-2004).....	30
Tabela 3.3.2. Divisão federativa do gasto público nas contas nacionais do Brasil (1988, 2000 e 2003).....	32
Tabela 5.1.1. Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Região.....	41
Tabela 5.1.2. Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Região.....	43
Tabela 5.1.3. Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes <i>per capita</i> por Região.....	46
Tabela 5.2.1. Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de População.....	48

Tabela 5.2.2. Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de População.....	50
Tabela 5.2.3. Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes <i>per capita</i> por Faixa de População.....	52
Tabela 5.3.1. Participação das transferências voluntárias federais de capital relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	54
Tabela 5.3.2. Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	56
Tabela 5.3.3. Taxa de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes <i>per capita</i> por Faixa de PIB <i>per capita</i> .....	58
Tabela 5.4.1. Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de PIB absoluto .....	60
Tabela 5.4.2. Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de PIB absoluto .....	61
Tabela 5.4.3. Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes <i>per capita</i> por Faixa de PIB absoluto .....	63

# 1. INTRODUÇÃO

As transferências voluntárias, também chamadas de convênios, são uma das modalidades de transferências intergovernamentais existentes no federalismo fiscal brasileiro. Caracterizam-se por serem discricionárias, isto é, estabelecidas livremente pelo Governo Federal; condicionais, dado que o órgão doador dos recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado, e por demandarem contrapartida dos governos locais (MENDES, 2005). Na perspectiva dos municípios, elas representam recursos federais extras, que correspondem majoritariamente a investimentos em infraestrutura.

Esta monografia objetiva identificar a relevância das Transferências Voluntárias Federais de Capital no Investimento Público Municipal e no Total de Transferências Voluntárias Federais das capitais dos estados brasileiros, assim como os valores do investimento e das transferências voluntárias *per capita*, de modo a comparar por região, faixas de população, PIB *per capita* e absoluto.

A relevância deste estudo está relacionada com a necessidade de avaliação do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais brasileiras, sobretudo neste campo específico das transferências de capital. Há escassa literatura e trabalhos analíticos da alocação e da eficácia delas para a promoção da equalização do investimento público na esfera municipal.

Três partes centrais constituem este estudo, complementadas por esta Introdução e pelas Considerações Finais. O capítulo 2 abrange a revisão de literatura, que inclui o federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais, o investimento público e as transferências de capital. No capítulo 3, discute-se o contexto brasileiro da descentralização fiscal, do sistema de transferências, das transferências voluntárias e do investimento público municipal. O capítulo 4 apresenta a análise dos resultados.

Em síntese, a monografia conclui que há uma enorme disparidade nas taxas de investimento *per capita* das capitais, que as transferências de capital têm aumentado sua participação relativa, que há municípios com significativo grau de dependência desta fonte para investir e que o sistema de transferências voluntárias de capital não garante e nem promove a equalização interregional do investimento público.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1. O Federalismo Fiscal

O estudo do federalismo fiscal discute a distribuição das tarefas e recursos financeiros entre as esferas de governo, isto é, a repartição das competências tributárias e da oferta dos serviços públicos. Do ponto de vista econômico, a ideia é buscar uma divisão de receitas e despesas que maximize a eficiência do setor público, principalmente em matéria de política fiscal, a qual é realizada por um conjunto de gestores públicos. (MENDES, 2005).

Neste contexto, muitos teóricos defendem a descentralização fiscal por quatro motivos principais: a) a maior facilidade de identificar e atender as preferências da população local devido à proximidade geográfica entre os governantes e os eleitores; b) o aumento da *accountability* que significa a maior participação cívica e o aperfeiçoamento do controle social da gestão pública já que uma parte dos serviços públicos oferecidos localmente é financiada por impostos locais; c) a promoção da concorrência entre os inúmeros governos locais na provisão de bens e serviços públicos dada a possibilidade de mobilidade dos indivíduos entre as diversas localidades, e d) a contenção do crescimento do tamanho do estado decorrente do poder de monopólio do governo central (GASPARINI e MIRANDA, 2011).

Em seu modelo de provisão local de bens públicos, Tiebout (1956), introduziu a ideia de que num país federalista os governos locais tenderiam a competir entre si, em matéria de cobrança de impostos e oferta de serviços públicos, dado que os indivíduos poderiam “votar com os pés”, decidindo viver em outra localidade mais eficiente, que lhes proporcionasse um maior bem-estar. Na concepção do autor, a descentralização associada à competição dos governos subnacionais criaria incentivos para uma melhor provisão de serviços públicos e uma menor carga tributária, que contribuiria para aumentar a eficiência.

Oates (1972) com o clássico teorema da descentralização solapou a velha discussão antagônica em defesa da centralização e da descentralização dos serviços públicos, ao sugerir que os serviços fossem centralizados quando as

preferências dos cidadãos sejam idênticas e o consumo de bens públicos gere transbordamentos de benefícios (*spillover benefits*), leiam-se externalidades positivas, e que a provisão de serviços fosse descentralizada quando as preferências não diverjam entre as populações e não haja externalidades envolvidas. O teorema acima propõe que o governo atue de maneira a maximizar o bem estar social, neste caso, havendo centralização, espera-se que a provisão de bens públicos seja mais uniforme (PORCELLI, 2009).

Nesta perspectiva, o federalismo de Oates deveria conter níveis decisórios tanto centralizados como descentralizados, a depender da demanda por estes serviços pelos contribuintes, mantendo a característica básica do regime federalista, que evidencia a preferência por uma estrutura de governo a mais descentralizada possível, de modo a internalizar todas as externalidades econômicas que existam na provisão de bens e serviços públicos (BARBOSA, 1998).

Na visão de Brennan e Buchanan (1980), que desenvolveram a hipótese do Leviatã, a descentralização fiscal é um mecanismo de conter as pressões de expansão do tamanho do governo. Eles defendiam que o governo central objetivava vorazmente maximizar suas receitas e exercer seu poder de monopólio, embora não prestasse grande contribuição à sociedade. Nesta lógica, o sistema descentralizado, além de coibir o monopólio e o crescimento do tamanho do governo, promove uma gestão concorrencial mais eficiente.

Em suma, defende-se que as competências tributárias devem ser distribuídas entre as esferas de governo de modo a maximizar o bem estar da sociedade como um todo, a partir da teoria tributação ótima, elabora por McLure (1983). Apesar do autor concordar com a descentralização administrativa, ele conclui que a maior parcela da arrecadação tributária é mais eficiente quando feita de maneira centralizada, pois se os governos subnacionais pudessem determinar livremente seus impostos, haveria margem para a ocorrência de inúmeros efeitos negativos causados por encargos ineficientes.

De acordo com Duarte, Silva, Luz e Gerardo (2011), os princípios de eficiência do sistema tributário propostos confirmam que a capacidade fiscal entre os governos subnacionais pode ter uma distribuição bastante desigual. Isto implica na necessidade de utilização de mecanismos de equalização horizontal, dado que a receita tributária de vários destes governos locais pode ser

insuficiente para cobrir os seus gastos, ao mesmo tempo que o governo federal apresentará arrecadação superior às próprias necessidades. Na avaliação destes autores, tal descompasso cria uma brecha vertical, que é definida como a diferença entre o que se gasta e o que se arrecada. Nesta perspectiva, as transferências intergovernamentais horizontais e verticais surgem no cenário do federalismo fiscal como condição *sine qua non* devido à existência destas imperfeições.

## **2.2. As Transferências Intergovernamentais**

De acordo com a literatura, os governos introduzem transferências intergovernamentais por quatro bons motivos: a) o desequilíbrio vertical; b) a equalização; c) as externalidades, e d) justificações administrativas. O autor ainda destaca que as transferências intergovernamentais são propostas em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento com base algumas más justificativas, entre elas, i) o desencorajamento da autonomia dos governos locais; ii) a manutenção da unidade nacional; iii) a ideia de que governos locais são mais corruptos, e iv) a facilidade em reduzir o déficit nacional subfinanciando os governos locais em momentos de crise (BAHL, 2000).

O desequilíbrio vertical ocorre pois os governos estaduais e municipais possuem receitas insuficientes para financiar suas ações, embora vários serviços públicos sejam mais eficientemente oferecidos por estes governos locais (GUEDES e GASPARINI, 2007). Para resolver este problema, o governo central pode distribuir competências tributárias aos governos locais ou realizar transferências, mas mesmo no melhor cenário de descentralização fiscal é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais, resultando numa brecha vertical, um grande hiato entre as receitas e despesas dos governos subnacionais (MENDES, 2005).

A justificativa administrativa para a implementação das transferências considera que como a maneira mais eficiente de arrecadação da maior parte dos impostos é centralizada, o governo central apresentar arrecadação tributária direta muito superior às suas necessidades, o que gera uma concentração de recursos, e implica num motivo para se realizar a devolução tributária para os governos locais por meio de transferências, remetendo a cada um a parte que

lhe cabe (PRADO, 2001). Em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos é muito difícil delegar competências tributárias, embora haja impostos que são menos custosos se arrecadados localmente, como os de propriedade, vendas e serviços, e veículos automotivos, a maior parte das receitas são compostas por transferências (BAHL, 2001).

O motivo de equalização visa reduzir o desequilíbrio horizontal, isto é, as desigualdades fiscais entre municípios e estados de diferentes regiões, já que em economias com fortes disparidades regionais, a descentralização também pode agravar este problema, dado que a autonomia fiscal dos governos locais acaba por privilegiar as localidades mais ricas, que possuem maior capacidade de mobilização de recursos (GASPARINI e MIRANDA, 2011). As transferências intergovernamentais podem ser úteis para amenizar estas diferenças regionais e propiciar um padrão mínimo de serviços públicos, mas isto vai depender do apreço da população do país pela equidade, dado que este é um motivo subjetivo (DUARTE, SILVA, LUZ, GERARDO, 2011).

Além da resolução do problema de desequilíbrio vertical e da equalização de desequilíbrios fiscais horizontais entre os municípios e estados, a literatura afirma que as transferências financeiras intergovernamentais são usadas para atingir diversos objetivos, entre eles, a realização de compensações por externalidades positivas, o apoio às políticas subnacionais de tributação, de gastos sociais, e de estabilidade local e regional (GAMKHAR e SHAH, 2007).

A justificativa das externalidades citada por Bahl (2000) se refere ao fato de que se os governos locais tivessem liberdade total para realizar suas despesas poderiam gastar menos em serviços que possuem externalidades positivas para a nação como um todo, por exemplo, como educação e saúde, portanto, transferências específicas seriam úteis para estimular o gasto nestas áreas.

Guedes e Gasparini (2007) afirmam que a existência do desequilíbrio vertical e de transferências intergovernamentais em um sistema federativo é um problema por várias razões, sobretudo por não satisfazer o requisito essencial indutor da eficiência, em que deveria existir uma correspondência entre receita tributária e gastos para que governantes e governados sintam-se comprometidos com o bom uso de recursos públicos. Segundo estes autores, embora sejam necessárias, as transferências dificultam a *accountability*, causam uma ilusão



fiscal, geram o efeito *flypaper*, portanto, devem ser reduzidas ao máximo possível para coexistirem com a eficiência.

A literatura destaca ainda que as transferências intergovernamentais podem causar o fenômeno da ilusão fiscal, por causa da assimetria de informações dos contribuintes ou do comportamento abusivo dos governantes. Os autores enfatizam que isto acontece por que os governos subnacionais perdem incentivos para explorar suas bases tributárias e se tornam mais dependentes dos recursos do governo central, inclusive exagerando nos gastos. Em outras palavras, a ilusão fiscal faz com a população não pague o preço real dos serviços oferecidos localmente, sendo subsidiada por outras regiões (GUEDES e GASPARINI, 2007).

A descentralização de recursos por si só não melhora a eficiência alocativa, sobretudo em regiões onde a população possui baixas renda e escolaridade, em que há com frequência maior desperdício de recursos, também chamado de grau de captura, por parte dos políticos ou burocratas, segundo Mendes (2005). O autor avalia que nestes casos em que a *accountability* é menor, os gastos prioritários acabam sendo substituídos por gastos desnecessários ou exóticos. Assim, verifica-se que simplesmente destinar mais recursos a regiões mais pobres é uma maneira ineficaz para reduzir pobreza.

O efeito *flypaper* é intimamente ligado às transferências intergovernamentais, pois os governos locais tendem a expandir seus gastos de acordo com o aumento de repasses, muita vezes superando o crescimento da economia local. Este efeito considera que o governo subnacional, de um modo geral, tende a moldar seus gastos às transferências, num sentido em que seria menos factível uma redução de impostos, dado que há uma preferência pelo gasto (GUEDES e GASPARINI, 2007).

Após os governantes da federação definirem seus objetivos, Bahl (2000) afirma que as transferências intergovernamentais devem ser desenhadas de modo a estruturar sua dimensão vertical e horizontal. A primeira trata da distribuição de receitas entre os governos central e locais, numa configuração de mera devolução tributária, já a segunda estabelece a alocação das transferências entre as unidades receptoras, com caráter redistributivo.

Segundo Gamkhar e Shah (2007) e Duarte, Silva, Luz e Gerardo (2011), as transferências intergovernamentais podem ser divididas em dois grandes

grupos: com propósito geral e com propósito específico. Estes autores afirmam que depois de definido o propósito, cabe ao planejador fiscal estabelecer se haverá condicionalidades, se vai ser exigida alguma contrapartida, e se há limites. Observa-se a tabela 2.2.1 abaixo que evidencia estes tipos de transferências, que serão detalhadas e discutidas em seguida.

TABELA 2.2.1. – Taxonomia das Transferências

Tipo de transferência
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geral sem contrapartida</li><li>• Condicional (sem contrapartida) baseada no insumo, no produto ou no resultado</li><li>• Condicional (com contrapartida) baseada no insumo<ul style="list-style-type: none"><li>Sem limite</li><li>Com limite</li></ul></li></ul>

Fonte: DUARTE, SILVA, LUZ E GERARDO, 2011, p. 180

Segundo estes autores, as transferências gerais sem contrapartida se destinam a compor o orçamento geral dos governos subnacionais, garantindo a autonomia local, pois o ente receptor aloca o recurso da maneira que lhe convém. Muitos teóricos afirmam que esta modalidade fomenta o efeito *flypaper* e desincentiva o esforço para aumentar a arrecadação própria local.

Para Prado (2000) e Gamkhar e Shah (2007), as transferências condicionais são destinadas a propósitos específicos, como gastos em educação, de maneira mais genérica, ou ainda atividades específicas, como um determinado investimento em infraestrutura, que apesar de retirar um pouco da autonomia local, este tipo de transferência permite ao governo central fazer com que os governos subnacionais cumpram algumas das prioridades estabelecidas nacionalmente, ou ainda a realizem alguma atividade de interesse mútuo, com menor prioridade do ponto de vista do governante local.

As condicionalidades podem ser divididas em três tipos: baseada no insumo, no produto ou no resultado. Na primeira, detalha-se os quais os gastos podem ser pagos com os recursos repassados. Na segunda, exige-se que uma meta prevista seja atingida de acordo com os recursos transferidos e o objetivo ao qual a atividade estava relacionada. Na terceira, demanda-se que os

resultados estipulados sejam alcançados em função dos recursos transferidos e dos propósitos pré-definidos (DUARTE, SILVA, LUZ, GERARDO, 2011).

Já as contrapartidas requeridas dos governos receptores existem nas transferências de propósito específico e servem para dividir, nem sempre de maneira igualitária, as responsabilidades da execução do programa ou atividade em questão. As referidas contrapartidas podem ser financeiras ou materiais, a depender da legislação do estado ou país. É possível que os governos centrais não estabeleçam limites às transferências, caso haja limite, o governo local deve aumentar sua contrapartida para concluir o projeto em questão, se necessário.

Prado (2001) e Bahl (2000) ressaltam a diferença entre outros dois tipos de transferências: as legais e as discricionárias (*ad hoc*). A primeira é fixada pela legislação do país e dá garantias de recursos para os gastos regulares, com previsibilidade, a fim de evitar a incerteza e a instabilidade tão prejudiciais ao funcionamento dos orçamentos locais, garantindo uma certa autonomia ao governo local, dado que é determinada por uma fração de algum outro imposto ou um valor *per capita* mínimo de repasse. A segunda é deixada à livre negociação dos governos central, subnacionais e seus representantes no parlamento, assim esta modalidade de transferência retira por completo a autonomia do governo local.

O caráter das transferências discricionárias, em geral, é complementar por apresentar elevado grau de flexibilidade, de modo que em caso de necessidade de realização de ajuste fiscal no governo central, elas podem facilmente ser reduzidas, mas para uma parte das localidades mais dependentes esses fluxos voluntários podem assumir uma grande importância. Estas transferências também chamadas de *ad hoc* garantem a flexibilidade de curto prazo, e que a negociação entre o governo central e os parlamentares possibilite gastos excepcionais com emergências e investimento de maior monta de interesse nacional, por exemplo (PRADO, 2001).

Muitos teóricos afirmam que as transferências discricionárias, além de retirarem a autonomia dos governos locais, possuem forte motivação política (SCHNEIDER, 2012). Na visão de Prado (2000), evidentemente é impossível evitar que estes recursos sejam submetidos ao jogo político e que suas despesas sejam imprevisíveis e aleatórias, mesmo assim, acredita-se que este tipo de transferência propicia a execução de atividades, que geram transbordamento de

benefícios (*spillover benefits*), que não seriam levadas a cabo se fossem deixadas à livre escolha dos governos locais, mesmo se dispusessem dos recursos.

Com base nas evidências, as transferências mal desenhadas podem agravar os desequilíbrios que elas se propõem a solucionar, nesse sentido, elas podem, por exemplo, sobrefinanciar um grupo de municípios, estimulando-os a realizar gastos em projetos de baixa relação benefício-custo, os chamados gastos exóticos, ou a se despreocupar com a minimização de custos operacionais, e podem também induzir a produção excessiva de um bem público que receba transferências vinculadas em excesso (MENDES, 2005).

### **2.3. O Investimento Público e as Transferências de Capital**

Em sua teoria geral, Keynes (1936) sugeriu que, em momentos de recessão, as autoridades governamentais utilizassem o investimento público como política econômica contra cíclica, suavizando as flutuações econômicas, de modo a melhorar as expectativas dos agentes relação ao futuro e promover uma nova onda de investimentos privados, que marcaria a recuperação econômica.

A infraestrutura se caracteriza em serviços básicos que tornam possível o desenvolvimento da atividade produtiva. Segundo Hirschman (1958), como a infraestrutura pública é utilizada por toda uma população, o custo de sua provisão é bastante reduzido, sendo melhor financiada por meio de tributos. O autor ainda destaca que os investimentos estruturais devem, necessariamente, ser realizados pelo poder público, por conta da relevância do investimento para o crescimento econômico, do expressivo volume destes recursos e da elevada razão capital produto necessária para fornecê-los.

Em síntese, o investimento público está mais voltado à formação e a manutenção de uma infraestrutura básica, como malha logística (rodovias, ferrovias e portos), pontes, redes de distribuição elétrica e de telecomunicações, enquanto os investimentos privados são direcionados à ampliação da capacidade produtiva, como aquisição de máquinas e equipamentos, construção de edificações e plantas industriais, portanto, o capital da infraestrutura pública complementa o capital privado (KROTH & DIAS, 2012).

Comprovou-se pioneiramente nas estimativas de Aschauer (1989), que os investimentos públicos em infraestrutura são bastante significativos para aumentar a taxa de crescimento econômico e de produtividade da economia. Barro (1990) chega à conclusão que apenas os gastos públicos produtivos aumentam a produtividade do capital privado, de maneira que o primeiro é complementar ao segundo. Neste sentido, a redução dos investimentos públicos tende a comprometer os investimentos privados, e consequentemente o produto.

A falta de uma infraestrutura adequada é um dos principais motivos para uma economia produzir abaixo da fronteira tecnológica, leia-se de forma ineficiente, segundo Romminger, Campos Neto & Conceição (2014). Eles acrescentam que este setor gera externalidades positivas e apresenta elevado retorno social, e como a produtividade total dos fatores é o principal motor do crescimento de longo prazo, uma atenção especial deveria ser dada aos gastos em infraestrutura pública, já que ajustes fiscais baseados na contração de investimentos podem comprometer significativamente o crescimento econômico, agravando a situação fiscal no longo prazo.

Ao longo da história, os orçamentos de capital têm sido utilizados por três razões principais: a primeira é o estímulo fiscal, a segunda o desenvolvimento econômico, e a terceira para fortalecer a estrutura dos serviços públicos. É um consenso na literatura que os investimentos de capital requerem planejamento mais minucioso que demais projetos que não são de capital, por que as consequências dos erros de decisão e de omissão destes investimentos de capital serão sentidas muito além do ano corrente fiscal, já que causam fortes impactos nos orçamentos públicos, no fornecimento de serviços e no desenvolvimento econômico futuro (MARTINEZ-VAZQUEZ & TIMOFEEV, 2012).

As transferências de capital são tipicamente condicionais, de maneira genérica ou totalmente específica, podendo haver ou não contrapartida, e se destinam exclusivamente a gastos de investimento em infraestrutura, como material e mão-de-obra, seja para manutenção ou construção. A depender da legislação do país em questão, alguns gastos podem ou não ser realizados por meio de transferências de capital, como a aquisição de imóveis e a contratação de consultorias. Apesar da literatura ser extensa sobre federalismo fiscal, há escassas referências sobre transferências de capital.

De acordo com Martinez-Vazquez & Timofeev (2012). Além das transferências de capital e dos recursos próprios, uma outra maneira que os governos subnacionais encontram para financiar investimentos em infraestrutura é o acesso ao mercado de capitais, que permite as operações de crédito. Apesar desta ainda não ser uma opção factível para a maioria dos governos locais de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, ela se destaca por maximizar a eficiência das despesas de capital, podendo também ser combinada junto às transferências de capital para a consecução de novos investimentos.

O primeiro e principal motivo para a existência das transferências de capital é que elas são uma ferramenta para se atingir um padrão mínimo e uniforme de serviços, que dependem fortemente do padrão da infraestrutura de todas as localidades da federação, afinal isto influencia o nível de eficiência dos fatores de produção e do mercado interno como um todo (PETCHEY E MACDONALD, 2007). Como se sabe, a infraestrutura pública é um dos insumos mais importantes para a produção dos serviços intensivos em capital, por exemplo, na área da educação, da saúde e dos transportes.

Como o capital é mais facilmente mensurável que os serviços, o governo central deve verificar as taxas de estoque de capital *per capita* das diversas regiões do país e das áreas temáticas prioritárias de investimento, a fim de estabelecer um padrão mínimo interregional, na concepção de Petchey e MacDonald (2007).

Considerando que a taxa de utilização de capital também varia entre as regiões, os autores acima afirmam que um bom começo para se atingir um padrão mínimo e uniforme de capital seria tentar igualar as taxas de investimento *per capita* das diversas regiões, numa perspectiva em que o governo central destina transferências de capital para complementar o gasto de infraestrutura dos governos locais com baixa capacidade de investimento, além de monitorar e controlar sua devida aplicação.

Há outros dois motivos que justificam as transferências de capital, entre eles: o primeiro é a existência de significativas externalidades positivas ou transbordamentos de benefícios (*spillover benefits*) interregionais gerados pela melhoria da infraestrutura de uma localidade, que pode propiciar a abertura de novas frentes de negócios e o aumento do desenvolvimento de toda uma região interligada. O segundo é a necessidade de conter a migração ineficiente induzida

pelas diferenças em benefícios fiscais líquidos entre as regiões, que levam a distintas taxas de infraestrutura pública per capita.

De acordo com Petchey e MacDonald (2007), há dois métodos para se conceder este tipo de transferência, sendo o primeiro a partir de um projeto específico e o segundo baseado numa fórmula. O método do projeto específico implica que as análises de custo-benefício dos inúmeros projetos propostos devem ser submetidas e que serão escolhidos aqueles que apresentarem maior benefício líquido, dada a restrição orçamentária. Os autores ainda destacam que, em países em desenvolvimento, este método pode acabar favorecendo regiões mais ricas, que possuem capacidade de apresentar melhores propostas, por conta da fragilidade institucional dos governos subnacionais mais pobres. Por outro lado, eles acrescentam que o método baseado em fórmula contribui mais para implementar padrões mínimos e uniformes, com base no acompanhamento do impacto das transferências no estoque de capital dos governos subnacionais.

Em países em desenvolvimento, o governo central fundamentalmente financia esse complemento do investimento dos governos locais, sobretudo os mais pobres, caso contrário não será possível atender aos padrões mínimos, pois além de uma limitada base de arrecadação tributária, estes governos subnacionais geralmente possuem baixa ou nenhuma capacidade de tomar empréstimos para realizar investimentos, contudo, as transferências de capital devem ser vistas como uma solução apenas de curto e médio prazo, exceto para demais projetos excepcionais de grande dimensão e elevado interesse nacional (PETCHEY & MACDONALD, 2007).

Os autores citados acima ressaltam que as transferências de capital devem ser bem formuladas para que, com base no problema do carona (*free rider*), os governos subnacionais não reduzam suas despesas de investimento com recursos próprios, quanto mais recebam transferências de capital do governo central, por isso, há três maneiras convencionais de se reduzirem os incentivos desta prática: a) o governo central pode exigir contrapartidas dos governos locais; b) a transferência pode se destinar exclusivamente a projetos que não seriam executados sem os aportes do governo central; e c) monitorar o comportamento dos governos subnacionais.

Segundo Moak e Hillhouse (1975), numa situação de ajuste fiscal, os governos locais tendem a cortar ou postergar gastos com investimento, em vez

de reduzir custos operacionais. Para Martinez-Vazquez e Timofeev (2012), de modo geral, há uma preferência pelo gasto corrente, devido as pressões da população local, já que o retorno do investimento é de longo prazo, assim os governos locais tendem a investir em proporção menor do que é desejado pelos governos centrais.

É preciso levar em consideração também que a maior parte das despesas de capital realizadas no presente, trazem consigo maiores despesas correntes no futuro, como de manutenção e administração, tornando-se um problema para governos locais que não possuem recursos suficientes para oferecer novos serviços, de modo que possivelmente serão demandadas transferências correntes adicionais para cumprir estas despesas. Hulten e Schwab (1997) defendem que quando um novo investimento gera transbordamento de benefícios interregionais, o governo central necessariamente deve enviar transferências de manutenção, dado que não é responsabilidade de um só governo local arcar com os custos e oferecer serviços gratuitos para habitantes de regiões circunvizinhas.

Wurzel (1999) discute o caso da Alemanha em que governadores têm incentivos em, por exemplo, construir hospitais, já que colherão os dividendos eleitorais, mas que serão administrados pelas prefeituras municipais, sem destinar os recursos adicionais para a manutenção e os demais custos operacionais, expondo um custo de agência desta modalidade de transferência.

No Brasil, com base nas evidências, há muitos prefeitos, sobretudo de cidades de renda média e baixa, de menor porte econômico e populacional, que evitam transferências de capital, provenientes dos convênios federais, que aumentem despesas correntes futuras, o que se configura como uma falha do modelo atual, já que trava a política de desenvolvimento com base no investimento (SILVA, 2014).

Para Martinez-Vazquez (2000), não existe fórmula infalível, pois é possível que os governos subnacionais mudem, pelo menos parcialmente, sua política de investimento em função das transferências recebidas, portanto, aconselha-se realizar ajustes frequentes no mecanismo, de acordo com as circunstâncias e as prioridades.



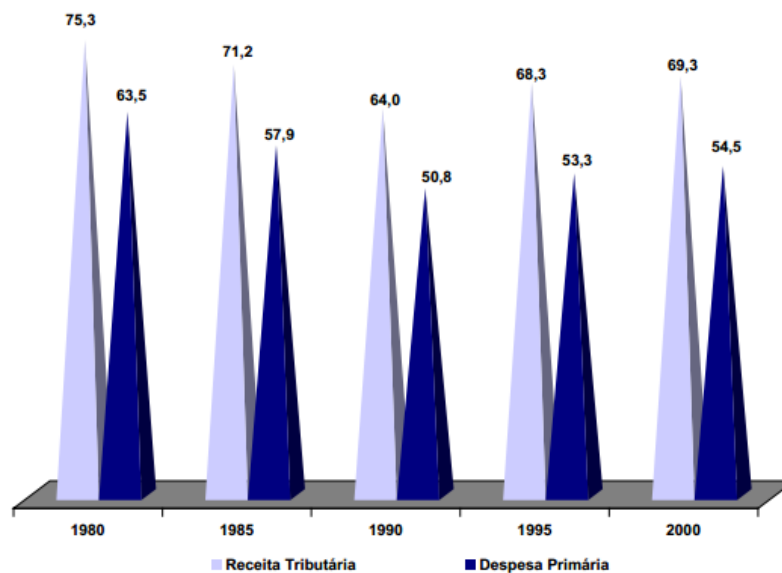
### 3. CONTEXTO BRASILEIRO

#### 3.1. A Descentralização Fiscal e o Sistema de Transferências

De acordo com Barbosa (1998), o federalismo brasileiro tem como marca histórica uma concentração excessiva no poder central, mas que a partir do início da década de oitenta entrou num período de mudanças institucionais, que se acelerou na década de noventa, neste sentido, ainda segue em processo de mutação, com a transferência de responsabilidades da união para os estados e municípios. Na visão de Serra e Affonso (2007), o Brasil atingiu um patamar de descentralização fiscal que se aproxima ao das federações mais desenvolvidas, isto por que há uma grande autonomia na cobrança e uma elevada participação dos governos subnacionais na receita e no gasto total.

Observa-se no gráfico 3.1.1 abaixo o processo de descentralização fiscal da federação brasileira iniciado em 1980, que foi marcado por uma significativa redução da receita tributária e da despesa primária do governo federal, e somente interrompido pela reversão de tendência a partir de 1995, como uma consequência dos planos de estabilização econômica, que impõem um fortalecimento do governo federal.

GRÁFICO 3.1.1 – Grau de centralização fiscal: participação federal no total do governo, em porcentagem (1980-2000)<sup>1</sup>



Fonte: GUEDES e GASPARINI, 2007, p. 305

As transferências intergovernamentais brasileiras são classificadas pela legislação em três tipos: constitucionais, legais e conveniadas. As primeiras estão estabelecidas em artigos da Constituição Federal e determinam participações dos governos subnacionais na receita tributária da União e dos Estados, já as segundas são fixadas por lei, mas não decorrem de partilha de receita, e as terceiras são os convênios, também conhecidas como transferências voluntárias, que são discricionários não possuem fontes de recursos estabelecidas por lei, embora devam constar na lei do orçamento geral da União (BARBOSA, 1998).

Peculiarmente, na reforma do pacto federativo levada a cabo pela Constituição Federal de 1988, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em condição de igualdade com os Estados em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local. Contudo, o fortalecimento financeiro dos governos locais foi marcado mais pelo aumento da sua participação nas transferências

<sup>1</sup> Neste capítulo serão apresentados gráficos e tabelas elaborados pelos autores que têm publicações nesta temática para o Brasil. Apesar da defasagem temporal de aproximadamente uma década, os dados são pertinentes para situar o leitor no cenário antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que implicou em grandes mudanças. No próximo capítulo, com a análise de resultados, serão apresentados dados atualizados de elaboração própria.

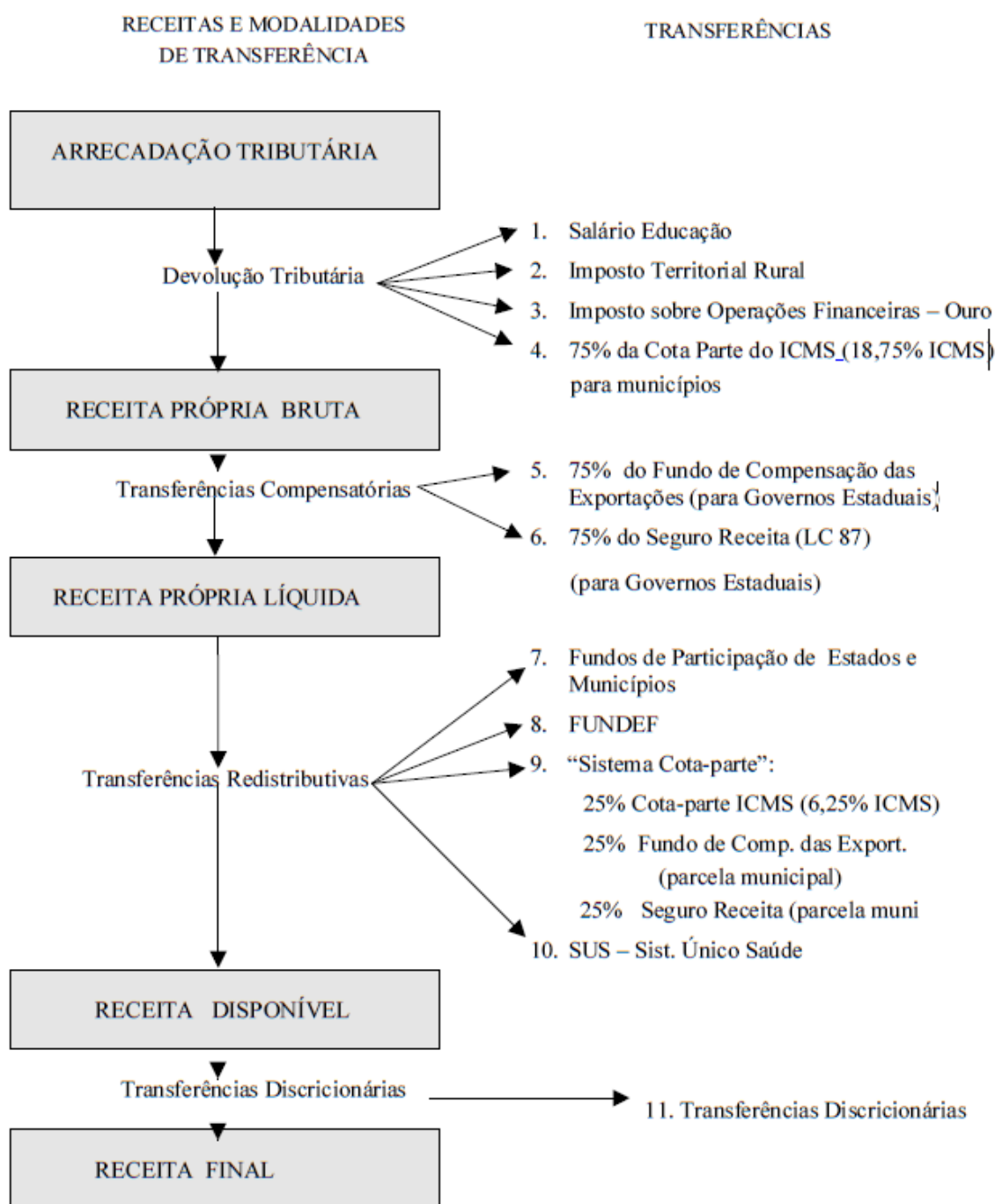
constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária (GUEDES & GASPARINI, 2007).

Das transferências do federalismo fiscal brasileiro aos municípios, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que são transferências constitucionais e livres, de caráter redistributivo. Segundo Prado (2007), em sua concepção original, em 1967, o fundo visava contribuir para a correção dos desequilíbrios verticais e horizontais, mas em 1989, após da Constituição Federal, o sistema original foi descaracterizado, perdendo seu dinamismo, e foi reduzido a um mero mecanismo de repartição de recursos com percentuais fixos entre o governo central e os governos subnacionais.

Na conjuntura atual, o sistema fiscal da federação brasileira não conta com um sistema eficiente e dinâmico de redução de disparidades inter-regionais, dado que o fundo de participação contribui para aumentar a disparidade horizontal de capacidade de gasto principalmente para municípios e que não há qualquer transferência que atue de forma compensatória em relação à evolução da capacidade fiscal dos governos, desta forma se uma economia local é mais bem-sucedida do que as outras e melhora relativamente sua situação fiscal, ela continua recebendo a mesma dotação (PRADO, 2007).

Observa-se na figura 3.1.1 abaixo o modelo analítico do sistema de partilhas brasileiro, que expõe os tipos de receitas e de transferências recebidas pelos governos subnacionais, que ajudará a compreender melhor os gráficos deste presente estudo.

FIGURA 3.1.1. - Modelo analítico para o sistema de partilhas brasileiro



Fonte: PRADO, 2001, p. 15

Conforme a tabela 3.1.1, considerando os dados de 2005, ilustra-se que cerca de 68,4% da arrecadação tributária direta fica com a União, restando apenas aproximadamente 26% para os Estados e 5,6% para os municípios. Contudo, a receita tributária disponível, que é o cenário após a contabilização das transferências intergovernamentais, a União fica com aproximadamente

57,6%, os Estados com 25%, e os municípios com 17,2%. Adicionalmente, constata-se um elevado crescimento da carga tributária global em relação ao PIB de 1960 até 2005.

TABELA 3.1.1. - Carga tributária e a divisão federativa (1960-2005)

Ano	Carga tributária (% do PIB)	Receita tributária própria (%)				Receita tributária disponível (%)			
		União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	100,0	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	26,97	76,6	20,6	2,8	100,0	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0	54,7	29,6	15,7	100,0
2005	38,94	68,4	26,0	5,6	100,0	57,6	25,2	17,2	100,0

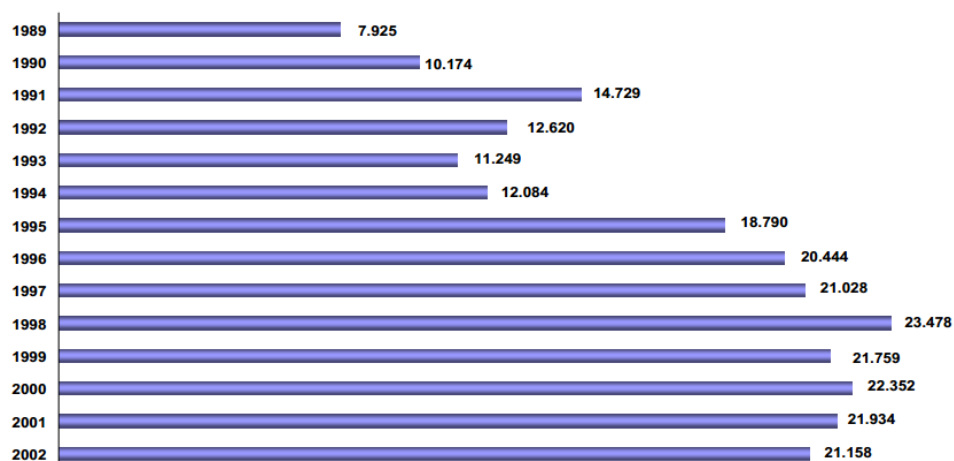
Fonte: SERRA e AFONSO, 2007, p.32

Na década de 1960, a arrecadação municipal ficou numa média de 5%, sofrendo em seguida uma acentuada queda, e permanecendo em patamares inferiores a 3% na década de 1980. Esse fenômeno ocorreu devido à centralização administrativa e financeira levada a cabo pelo Governo Federal no longo período de ditadura militar, que objetivava um planejamento centralizado das intervenções públicas, às custas do esvaziamento do poder político e financeiro das esferas subnacionais de governo e sociedade (RIBEIRO, 2009).

Oates (2004) destaca que apesar da descentralização fiscal estar avançando em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento recentemente, os governos locais geralmente possuem maior parte de suas receitas provenientes de transferências, entre outros motivos, devido à insatisfatória estrutura municipal para arrecadar eficientemente os impostos de sua competência.

Pode-se ver no gráfico 3.1.2 e na tabela 3.1.1, que a partir de 1989, houve uma tendência de forte crescimento da arrecadação tributária municipal, muito explicada pela modernização do sistema arrecadatário, sobretudo nas grandes cidades e nas regiões desenvolvidas. Mesmo assim, apesar da arrecadação tributária real dos municípios ter aproximadamente triplicado, a participação dela no PIB não acompanhou este ritmo.

GRÁFICO 3.1.2. - Evolução da arrecadação própria municipal (1989-2002)



Obs: Deflacionada pelo IGP-DI, em R\$ milhões do ano de 2002.

Fonte: GUEDES e GASPARINI, 2007, p. 305

Como se pode ver na tabela 3.1.1 e na 3.1.2, os municípios brasileiros eram os maiores recebedores líquidos de transferências nos referidos períodos, numa configuração em que as receitas tributárias próprias são apenas coadjuvantes, confirmando o exposto na literatura. Neste sentido, a descentralização brasileira, em matéria de dispêndio, é um processo de municipalização (PRADO, 2001).

TABELA 3.1.2. - Receitas Tributárias e Receitas Totais (2000-2003)

		2000		2001		2002		2003	
		% s/renda nacional	% s/renda local	% s/renda nacional	% s/renda local	% s/renda nacional	% s/renda local	% s/renda nacional	% s/renda local
União	Receita União	69,14	100,00	68,92	100,00	69,91	100,00	69,40	100,00
	(-) transf. p/ estados	7,49	10,83	7,38	10,71	7,54	10,79	6,97	10,05
	(-) transf. p/ munic.	5,04	7,29	5,04	7,31	5,31	7,60	4,94	7,12
	= renda líquida	56,62	81,88	56,50	81,98	57,05	81,61	57,49	82,84
Estados	Receita própria estados	26,33	100,00	26,58	100,00	25,86	100,00	26,22	100,00
	(-) transf. p/ munic	8,18	31,05	8,26	31,06	7,90	30,56	7,97	30,41
	+ transf. da União	7,49	28,44	7,38	27,77	7,54	29,16	6,97	26,60
	= renda líquida	25,64	97,39	25,70	96,70	25,50	98,59	25,21	96,18
Municípios	Receita própria municípios	4,53	100,00	4,50	100,00	4,23	100,00	4,38	100,00
	+ transf. dos estados	8,18	180,63	8,26	183,41	7,90	186,73	7,97	182,01
	+ transf. da União	5,04	111,40	5,04	111,88	5,31	125,53	4,94	112,78
	= renda líquida	17,74	392,02	17,79	395,30	17,45	412,26	17,29	394,80
Total		100,00		100		100		100	

Fonte: FERREIRA e BUGARIN, 2007, p. 274 (Adaptada)

Observa-se a tabela 3.1.3 que expõe o perfil das receitas médias dos municípios brasileiros por região. Em geral, há um baixo percentual de receita tributária própria em relação à receita total, cerca de 17%, em média nacional. Tal arrecadação própria dos municípios das regiões Norte e Nordeste não ultrapassa os 9% da receita total, já na região Sudeste ela corresponde a aproximadamente 23%.

No tocante à importância das transferências correntes aos municípios, com base na tabela 3.1.3, depreende-se que todos eles apresentam alto grau de dependência destas transferências correntes, dado que respondem por cerca de 68% da receita total, em média nacional. Mesmo os municípios das regiões mais ricas, como Sul e Sudeste, que apresentam as menores taxas, contam com participação elevada das transferências correntes, cerca de 60%. Já no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a dependência das transferências correntes é extremamente alta, correspondendo a mais de 80% da receita total. Embora os autores não tenham mencionado quais são as outras receitas da tabela em questão, acredita-se que elas são compostas pelos demais tipos de transferências não-correntes e pelas operações de crédito.

TABELA 3.1.3. - Distribuição das receitas médias municipais segundo as grandes regiões (2000-2002)

Brasil e Regiões	Receita Total			Receita Tributária			Transferências Correntes			Outras Receitas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Brasil	100	100	100	17,8%	17,5%	17,1%	66,0%	69,8%	68,4%	16,1%	12,7%	14,5%
Norte	100	100	100	12,6%	9,9%	8,6%	72,7%	84,2%	84,6%	14,6%	5,9%	6,8%
Nordeste	100	100	100	11,4%	9,3%	8,4%	75,6%	83,5%	82,2%	13,0%	7,2%	9,5%
Sudeste	100	100	100	23,8%	22,9%	23,3%	59,0%	62,2%	59,9%	17,2%	14,9%	16,8%
Sul	100	100	100	14,9%	15,0%	14,5%	66,4%	68,6%	66,6%	18,7%	16,4%	18,9%
Centro-Oeste	100	100	100	12,5%	10,9%	11,4%	73,5%	81,6%	80,4%	14,0%	7,5%	8,1%

Fonte: GUEDES e GASPARINI, 2007, p. 304

### 3.2. As Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias federais são definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, como os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros

instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

Conhecidas simplesmente como convênios, as transferências voluntárias existem em nível federal e estadual, e podem ser destinadas a despesas correntes e de capital. Na legislação nacional, as transferências voluntárias do Governo Federal estão previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), embora já existissem previamente. Conforme o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observa-se:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.



Para uma melhor compreensão das transferências voluntárias, transcreve-se o inciso X, do art.167 da Constituição Federal.

Art. 167. São vedados:

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.  
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

De acordo com a literatura econômica, elas se configuram como condicionais, já que se destinam a um fim específico; demandam contrapartida dos governos receptores; apresentam limite financeiro de repasse; e ainda são discricionárias, isto é, à livre atribuição do governo central e do Congresso Nacional, ou dos governos estaduais e assembleias legislativas. Segundo Candeia (2005), em caso de descumprimento da condicionalidade, por lei, o governante local será obrigado a restituir aos cofres públicos os recursos recebidos.

No caso brasileiro, as transferências voluntárias de capital se baseiam no insumo ou no produto. Como exposto por Petchey e MacDonald (2007), é muito difícil mensurar serviços, o que impossibilita a realização de transferências de capital com base no resultado. De maneira generalista, defende-se que maiores repasses de capital, implicam em maiores taxas de infraestrutura, que contribuem para uma melhor qualidade dos serviços. Contudo, é passível de críticas que muitos investimentos realizados por meio de transferências de capital são pouco produtivos e possuem baixo custo-benefício.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, são exigidas contrapartidas dos governos subnacionais para o recebimento de transferências voluntárias, assim como a sua devida comprovação de previsão orçamentária local. Além disso, apesar de não ser considerada legalmente como uma contrapartida, há uma prerrogativa para a assinatura de convênios que é a comprovação da titularidade da área onde será construída a obra. Portanto, os governos locais

arcam com todos os custos e responsabilidades de comprar ou desapropriar o bem móvel necessário para a consecução do projeto.

Torres (2012) acrescenta que os critérios das contrapartidas são estabelecidos na Lei Federal Anual de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo elas são exclusivamente financeiras, e representando um percentual do valor total do convênio, que varia de 2 a 20%, considerando-se a capacidade financeira do ente beneficiado e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

No caso dos municípios, as contrapartidas são de 2 a 4% para os que possuem até cinquenta mil habitantes; de 4 a 8 % para os que apresentam população superior a cinquenta mil habitante e localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO; e de 8 a 20% para os demais (BRASIL, 2013).

Cabe ressaltar que, para estarem aptos ao recebimento desta modalidade de transferência, os estados e municípios necessitam cumprir, ao menos até momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, as vinte e duas condicionalidades fiscais e legais do Serviço Auxiliar de Informações de Transferências Voluntárias, previamente chamado de Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC), que apresenta de maneira pública e atualizada a situação fiscal destes entes no portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para melhor compreensão, expõe-se a seguir a lista de exigências do CAUC (STN, 2014): 1) Exercício da plena competência tributária; 2) Aplicação de mínima de recursos na área da educação; 3) Aplicação de mínima de recursos na área da saúde; 4) Regularidade previdenciária; 5) Regularidade perante a Fazenda Pública Federal; 6) Regularidade quanto a contribuições previdenciárias; 7) Regularidade quanto a contribuições para o FGTS; 8) Regularidade em relação à adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União e administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); 9) Regularidade perante o Poder Público Federal; 10) Regularidade quanto a prestação de contas de recursos federais recebidos anteriormente; 11) Publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF; 12)

Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO; 13) Encaminhamento das Contas Anuais (Demonstrativos Contábeis citados na Lei nº 4.320 /1964); 14) Observância dos limites de despesa total com pessoal; 15) Observância dos limites das dívidas consolidada líquida; 16) Observância do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; 17) Observância do limite de inscrição em Restos a Pagar (aplicável para o último ano do mandato); 18) Observância dos limites de despesa comprometidos com as parcerias público-privadas; 19) Observância de exigência de Transparência na Gestão Fiscal; 20) Observância de regularidade quanto ao pagamento de precatórios; 21) Inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias; e 22) Impedimento para a realização de transferências voluntárias em período pré-eleitoral.

Segundo estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), divulgado em fevereiro de 2013, as condicionalidades do CAUC têm se tornado um empecilho a liberação de recursos por meio de transferências voluntárias aos municípios. À esta época cerca de 80,1% dos municípios tinham itens a comprovar, portanto, estavam inaptos a assinar convênios. No pior cenário, os municípios dos estados do Piauí, Amazonas, Pará, Tocantins e Pernambuco, mais de 94% estavam com pendências, com o Piauí liderando negativamente em 96,4%. No melhor cenário, os municípios dos estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, até 72% apresentaram pendências, com o Mato Grosso do Sul liderando positivamente em 53,8%, mesmo assim um percentual ainda preocupante.

Neste contexto, o presente estudo acredita que as regras são adequadas por incentivar uma conduta de responsabilidade fiscal dos gestores públicos, mas que não devem ser acrescentadas novas condicionalidades, devido ao risco de superburocratizar e restringir ainda mais os repasses. Por sua vez, Ribeiro (2009) defende que o excesso de condicionalidades para a captação dos recursos e de regras para a execução orçamentária gera um esforço dobrado, o qual ele chamou de descentralização tutelada, pois o Governo Federal realiza um constante monitoramento das atividades dos governos locais receptores de transferências voluntárias.

Na perspectiva dos governos locais, as transferências voluntárias federais, também chamadas de convênios da União, se configuram como recursos extras

para a execução exclusiva de alguma atividade pré-determinada, como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Do total de transferências de voluntárias, em média, a maior parte corresponde a transferências de capital, enquanto o restante é composto por transferências correntes. Inclusive, as transferências voluntárias de capital se constituem na principal forma de relacionamento entre os governos federal, estaduais e municipais para a consecução e ampliação do investimento público em infraestrutura.

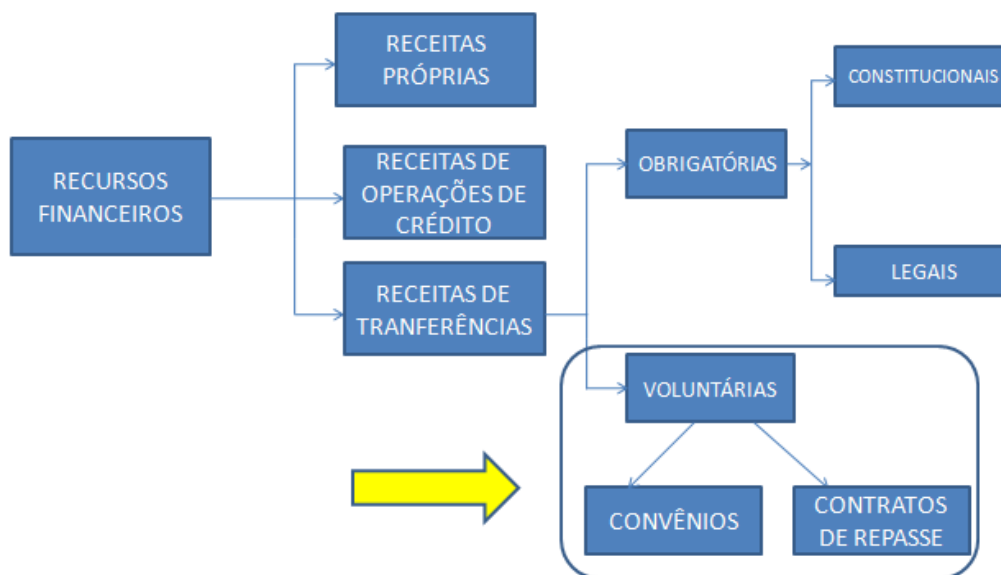
Os governos subnacionais captam as receitas desta modalidade de transferência da União por dois meios: Emendas Parlamentares ao Orçamento Geral da União ou de Propostas lançadas no Sistema de Convênios (SICONV) do Governo Federal. No primeiro caso, o Governo Federal atribui aos parlamentares uma cota anual individual de emendas, por exemplo, no valor de doze milhões de reais, que podem ser aplicados em suas bases eleitorais. No segundo caso, o ministério em questão oferecerá, com base em seus recursos orçamentários e em seu portfólio de programas, as oportunidades de assinatura de convênios aos governos subnacionais.

A partir dos estudos de Ferreira e Bugarin (2007), comprovou-se que há uma forte motivação política partidária das transferências voluntárias, de modo que tende a ser mais favorecida a localidade onde o prefeito é da mesma coligação ou afinidade política que o chefe do executivo responsável pela transferência, ou seja, o governador ou o presidente da república. Já o trabalho de Amorim Neto e Simonassi (2013), concluiu que o tamanho da coalização do presidente da república na bancada do estado no Congresso Nacional e o tempo de participação ministerial de representantes do estado foram as variáveis mais significantes para determinar a alocação de recursos federais nos estados, de maneira que a consecução de objetivos políticos se mostra mais decisiva que critérios de equidade.

Uma vez pactuada a transferência voluntária da União ao ente federativo, esta é operacionalizada por meio de Convênios ou Contratos de Repasse (SILVA, 2014). A diferença entre ambas as formas de operacionalização é que a primeira se trata de um acordo direto entre dois órgãos ou entidades governamentais, já a segunda é um instrumento administrativo que se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, geralmente a Caixa Econômica Federal, que atua como mandatário da União. Embora haja esta distinção na

forma de operacionalização, do ponto de vista contábil, ambas são consideradas convênios. Observa-se na figura 3.2.1 abaixo as fontes existentes de recursos financeiros dos governos subnacionais brasileiros.

FIGURA 3.2.1. – Fontes de receitas dos governos subnacionais



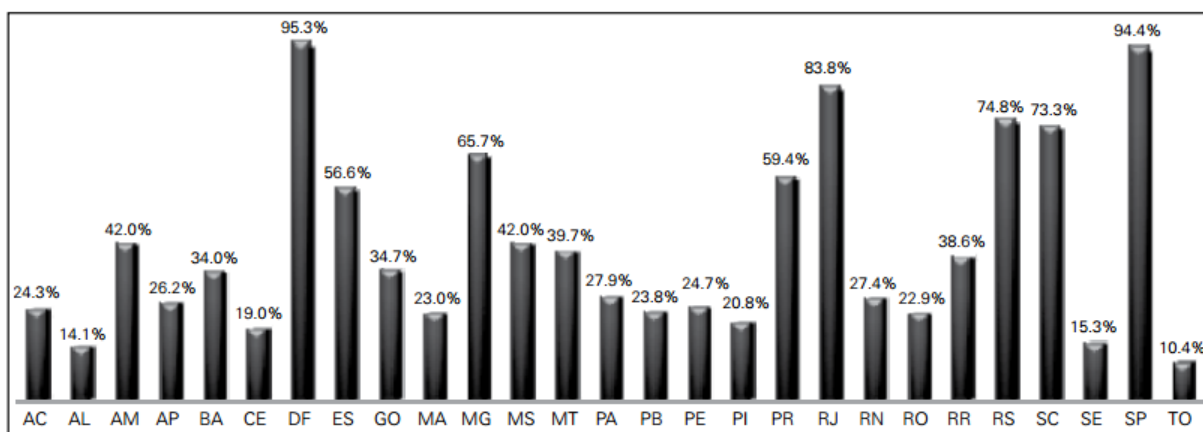
Fonte: SILVA, 2014, p. 2

Na visão de Prado (2007), as transferências voluntárias são pouco importantes, pois representam apenas entre 8 a 10% das transferências federais totais. Ele acrescenta que esta baixa relevância dos convênios é um reflexo da elevadíssima constitucionalização e legalização da partilha de recursos, que marca aproximadamente 90% do total, implicando numa maior rigidez ao sistema. Apesar disso, há outros autores que apresentam alguns dados da relevância média das transferências voluntárias.

A partir do gráfico 3.2.1, evidencia-se a relevância das transferências voluntárias por meio da participação média destas no total de transferências correntes aos estados brasileiros, no período de 1985 a 2004. Destaca-se no gráfico abaixo que, nos estados do Acre, Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Sergipe e Tocantins, as transferências voluntárias não ultrapassaram os 25% do total de transferências correntes. Já nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, e no Distrito Federal, as transferências voluntárias apresentam participação média aproximada ou acima de 75% no total de transferências correntes. Isto

provavelmente ocorre pois o Governo Federal, por vezes, tem interesse em executar grandes projetos nas principais capitais, que requerem maciços investimentos de infraestrutura (AMORIM NETO & SIMONASSI, 2013).

GRÁFICO 3.2.1. - Participação média das transferências voluntárias no total de transferências correntes aos estados brasileiros (1985-2004)



Fonte: AMORIM NETO e SIMONASSI, 2013, p. 716

Levando-se em conta que somente as transferências voluntárias líquidas do Sistema Único de Saúde (SUS) devem ser entendidas rigorosamente como transferências voluntárias, com o caráter de repasse orçamentário de curto prazo, afinal houve uma reformulação progressiva do sistema e os repasses da saúde se tornaram regulares, observa-se na tabela 3.2.1 que embora as transferências voluntárias totais tenham crescido em relação ao total dos fluxos constitucionais, aproximadamente dois terços se devem aos fluxos do SUS, o que indica que a União, além do total de fluxos legais, repassa aos governos subnacionais entre 10% e 15% adicionais, sob a forma de convênios (PRADO, 2001).

TABELA 3.2.1. - Participação relativa das transferências voluntárias sobre o total de transferências da União para Estados e Municípios (1995-2000)

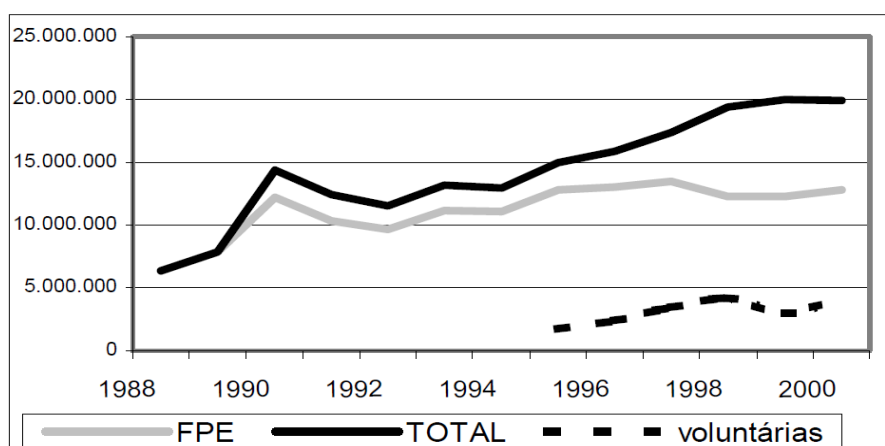
	TRANSF. CONSTIT. TOTAIS	TRANSF. VOLUNTÁRIAS TOTAIS		SUS ESTADUAL E MUNICIPAL		TRANSF. VOLUNTÁRIAS LÍQUIDAS DO SUS	
	1	2	2/1	3	3/1	4	4/1
1995	28.327.821,1	5.092.844,6	18,0				
1996	29.650.069,8	7.547.512,2	25,5				
1997	32.144.420,8	9.503.988,5	29,6	5.508.170,6	17,1	3.995.817,96	12,4
1998	36.475.624,6	13.656.605,2	37,4	7.117.262,1	19,5	6.539.343,12	17,9
1999	38.190.488,7	11.877.611,5	31,1	8.712.961,2	22,8	3.164.650,32	8,3
2000	37.296.286,9	13.477.239,2	36,1	9.540.107,1	25,6	3.937.132,06	10,6

Obs: em mil reais e porcentagem do ano de 2000

Fonte: PRADO, 2001, p. 37 (Adaptada)

Nos gráficos 3.2.2 e 3.2.3 abaixo, expõe-se a situação das transferências federais para os municípios e estados entre os anos de 1988 e 2000. Observa-se a partir de 1996 o expressivo aumento das transferências voluntárias para os municípios brasileiros, que cresceu proporcionalmente mais que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Constata-se também apesar das transferências voluntárias destinadas aos estados terem aumentado levemente, o crescimento foi bem maior para os municípios, isto provavelmente se deve pela forte correlação com o SUS, segundo Prado (2001).

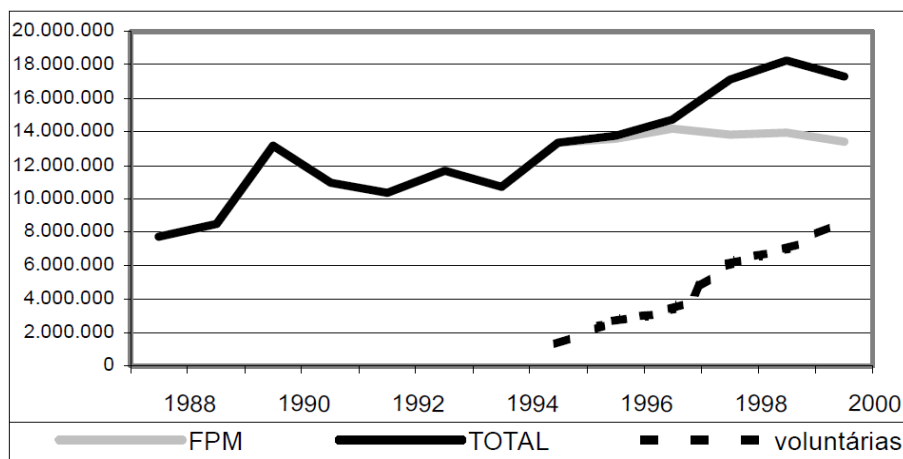
GRÁFICO 3.2.2. - Transferências federais para municípios



Obs: em mil reais de dezembro de 2002

Fonte: PRADO, 2001, p. 35

GRÁFICO 3.2.3. - Transferências federais para estados



Obs: em mil reais de dezembro de 2000

Fonte: PRADO, 2001, p. 35

### 3.3. O Investimento Público Municipal

Ferreira e Malliagros (1998) desenvolveram estudo para observar os impactos produtivos da infraestrutura no Brasil, com base em dados de 1950 a 1995. Eles confirmaram a existência de uma forte correlação de longo prazo do gasto em infraestrutura com o PIB, sobretudo nos setores de energia elétrica, transportes e telecomunicações.

O investimento também foi comprovado como relevante para o desempenho do setor privado no país, isto por que a produtividade tende a acompanhar a evolução dos investimentos, de modo que uma queda do investimento de infraestrutura gera um impacto negativo da produtividade dos fatores privados de longo prazo (FERREIRA e MALLIAGROS, 1998).

Segundo Rigolon (1998), que realizou pesquisa aplicada a caso brasileiro, o investimento em infraestrutura promove o crescimento econômico por que aumenta o retorno dos insumos privados e incentiva o investimento privado e o emprego. O estudo deste autor também confirmou que além de elevar a taxa de crescimento, o investimento contribui para aumentar a produtividade dos fatores e as exportações, assim como reduzir o déficit comercial, de transações correntes, os requisitos de poupança, e as importações.



A oferta de serviços de infraestrutura privada tende a ser inferior ao desejado pela sociedade, pois o retorno social é superior ao retorno privado, devido às externalidades positivas, o que faz com que os provedores privados não se apropriem integralmente de todos os benefícios econômicos, por isso, pode ser uma estratégia eficiente aumentar o investimento público para impulsionar o investimento privado (RIGOLON, 1998).

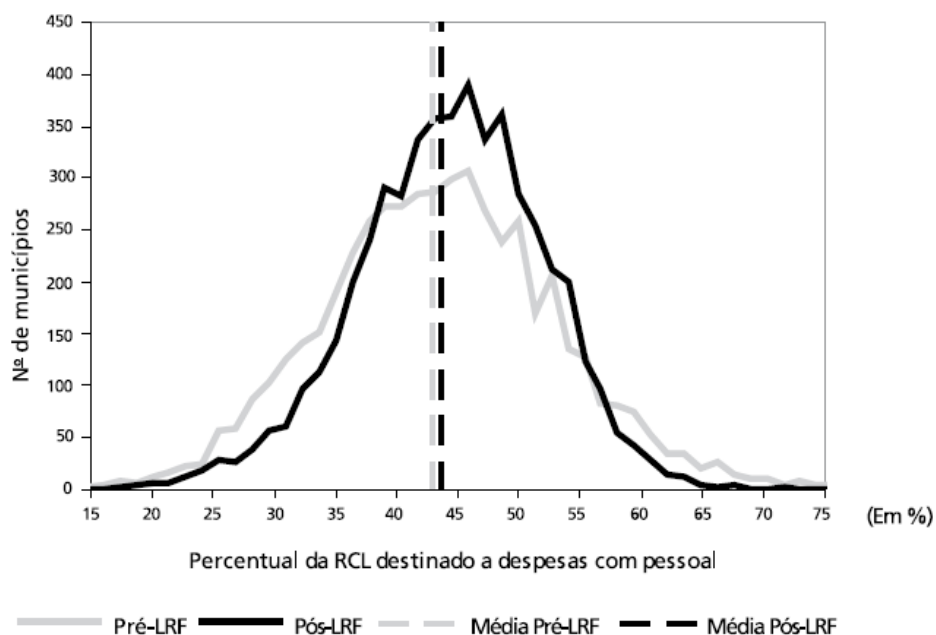
Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 4 de maio de 2000, um marco nas finanças públicas nacionais, houve um aumento significativo das transferências intergovernamentais aos municípios, seguido de aumentos proporcionalmente superiores dos gastos com pessoal nas prefeituras municipais, ao custo da redução paulatina dos investimentos públicos, devido ao maior comprometimento das receitas correntes dos governos municipais com gastos rígidos e ao alto grau de suscetibilidade dos investimentos na consecução do equilíbrio fiscal (SANTOLIN, REIS e JAYME JR., 2009). Comprovam-se estes argumentos a partir da tabela 3.3.1 e dos histogramas 3.3.1 e 3.3.2.

TABELA 3.3.1. Média e desvio-padrão do gasto com pessoal e do investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida (1998-2004)

Municípios	Despesa com pessoal		Despesa com investimento	
	Pré-LRF	Pós-LRF	Pré-LRF	Pós-LRF
<b>Média</b>	42,99%	43,66%	14,02%	12,10%
<b>Desvio-Padrão</b>	9,86%	7,73%	9,54%	6,89%

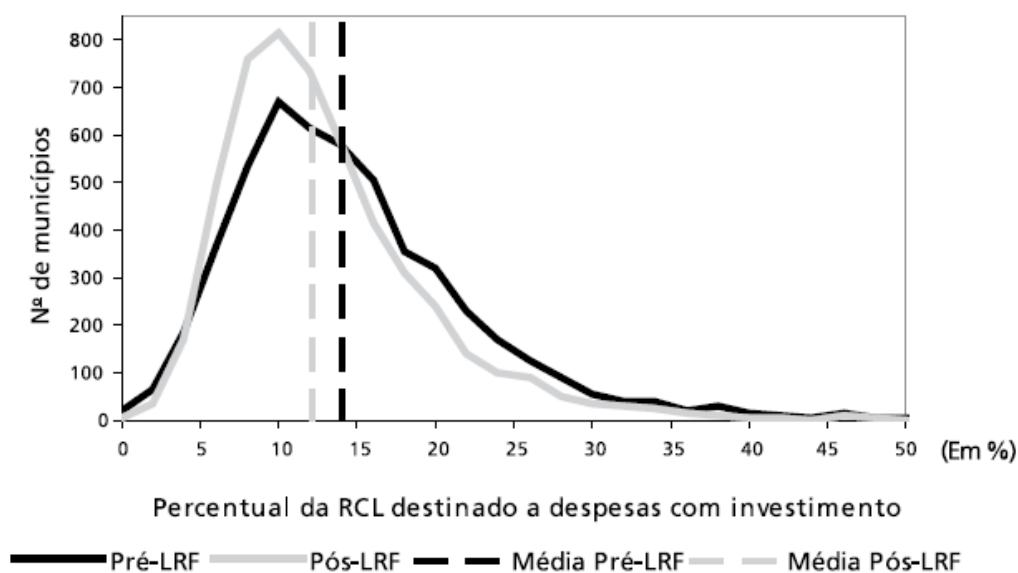
Fonte: MENEZES e TONETO JÚNIOR, 2005, p.28

HISTOGRAMA 3.3.1. Gasto com pessoal dos municípios como proporção da receita corrente líquida antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF



Fonte: MENEZES e TONETO JÚNIOR, 2005, p.29

HISTOGRAMA 3.3.2. Gasto com investimento dos municípios como proporção da receita corrente líquida antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF



Fonte: MENEZES e TONETO JÚNIOR, 2005, p.29

De fato, as possibilidades das prefeituras de realização de investimentos com recursos próprios se tornaram mais limitadas, por conta do engessamento

dos orçamentos municipais (CATAIA, 2011), que ocorre por três motivos principais: o comprometimento da receita corrente líquida dos municípios com gastos pré-determinados pelas normas constitucionais ou pela LRF, como as transferências para a saúde e a educação, a existência de elevados gastos fixos, como as despesas de pessoal e o custeio da máquina pública, e a baixa arrecadação tributária média dos municípios brasileiros, que situa-se ao redor dos 20% das receitas correntes totais (GUEDES e GASPARINI, 2007).

Nesta perspectiva, os aportes do Governo Federal por meio das transferências voluntárias passaram a ser um instrumento salutar e recorrente para incrementar os investimentos públicos nos municípios (CATAIA, 2011), sobretudo os que possuem renda mais baixa, que tendem a apresentar menor arrecadação tributária e restrito ou nenhum acesso a um mercado de capitais eficiente (PETCHEY E MACDONALD, 2007).

Destaca-se na tabela 3.3.2 que a maioria dos gastos públicos nacionais em formação bruta de capital fixo, leiam-se investimentos públicos, são realizados pelos governos municipais e que essa a participação relativa tem crescido desde a reforma do pacto federativo, passando de 28,1% em 1988, para os 40,6% em 2000 e atingindo os 45,3% em 2003.

TABELA 3.3.2. - Divisão federativa do gasto público nas contas nacionais do Brasil (1988, 2000 e 2003)

Nível de Governo	Período	Principais gastos não financeiros							
		Consumo Intermediário		Remuneração de empregados (ativos)		Formação Bruta de Capital Fixo		Total de Gastos	
		% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Federal	1988	2,6	55,3	3,2	40,5	1,1	34,4	6,9	43,7
	2000	2,0	32,0	3,0	32,7	0,5	26,6	5,5	31,8
	2003	1,7	25,4	2,9	29,3	0,3	15,5	4,9	26,6
Estadual	1988	1,2	25,5	3,3	41,8	1,2	37,5	5,7	36,1
	2000	1,9	31,4	3,9	41,7	0,6	32,8	6,4	37,1
	2003	2,3	33,3	4,1	41,4	0,7	39,2	7,1	38,2
Municipal	1988	0,9	19,1	1,4	17,7	0,9	28,1	3,2	20,3
	2000	2,2	36,6	2,4	25,6	0,8	40,6	5,4	31,1
	2003	2,8	41,3	2,9	29,2	0,8	45,3	6,5	35,1
Governo Geral Consolidado	1988	4,7	100,0	7,9	100,0	3,2	100,0	15,8	100,0
	2000	6,1	100,0	9,3	100,0	1,9	100,0	17,3	100,0
	2003	6,8	100,0	10,0	100,0	1,7	100,0	18,5	100,0

Fonte: SERRA e AFONSO, 2007, p. 36

Kroth e Dias (2012) fizeram um estudo interessante para verificar o que determinava o PIB municipal *per capita* dos municípios da região Sul. Num modelo de regressão dinâmico, chegaram à conclusão que os investimentos públicos em capital, tanto com recursos próprios das prefeituras, como provenientes das transferências dos governos federal e estadual foram positivos e significativos. No modelo de painéis estáticos, observou-se que os investimentos municipais com recursos próprios apresentaram coeficientes bem superiores aos de transferências de capital.

Com base nas amostras, os autores destacam que este último resultado pode ter ocorrido por três motivos: pelos investimentos dos governos municipais serem mais produtivos do que os das transferências de capital, pelo baixo nível de investimentos estaduais e federais no período da amostra, e por que essa baixa participação das transferências forçou os municípios a iniciarem projetos próprios para gerar um ambiente propício para a atração de investimentos externos a eles (KROTH & DIAS, 2012).

#### 4. METODOLOGIA, DADOS E PROCEDIMENTOS

A metodologia a ser utilizada no trabalho será analítica e quantitativa, por meio da interpretação das tabelas e gráficos elaborados pelo autor, das evidências empíricas do objeto de estudo, assim como das informações colhidas na revisão de literatura.

Nas tabelas construídas, além das médias ano a ano, há o valor da média das médias (MÉD), o valor máximo (MÁX), mínimo (MÍN), o desvio-padrão (D.P.) e o coeficiente de variação (C.V.)<sup>2</sup>. Já nos gráficos, é possível acompanhar as participações relativas ano a ano, que permitem uma melhor análise de tendências.

O estudo abrange apenas 24 capitais brasileiras. De antemão, excluiu-se Brasília dado que o Governo do Distrito Federal exerce a função de duas esferas de governo, tal inclusão implicaria num resultado viesado. As capitais Vitória (ES) e Natal (RN) também foram excluídas por não apresentarem informações suficientes.

O horizonte de tempo das amostras observadas se estende de 2002 a 2012. Apesar deste ser um espaço de tempo razoável para uma análise consistente, o intervalo foi escolhido devido à limitação dos dados. Antes do ano de 2002 não havia, de modo especificado, nos balanços anuais das prefeituras municipais as informações sobre as transferências de convênios da União nas receitas de capital e receitas correntes. À época do levantamento de dados, não haviam sido publicados os valores dos PIBs municipais e dos balanços anuais das prefeituras para os anos posteriores a 2012.

Levantaram-se os dados dos municípios referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), à População (POP), ao Investimento Público (INV), às Transferências Voluntárias Federais de Capital (TVFK) e às Transferências Voluntárias Federais Correntes (TVFC) das capitais brasileiras. As Transferências Voluntárias Federais Totais (TVFT) correspondem a soma das duas citadas previamente.

Os valores considerados para todas as variáveis foram nominais, exceto

---

<sup>2</sup> Faz-se a observação que o coeficiente de variação (C.V.) é igual a divisão do desvio-padrão pela média, e que o desvio-padrão (D.P.) é igual a raiz da variância

o PIB, que também considerou variáveis reais, utilizados para a delimitação das faixas de PIB e PIB per capita. Como o objetivo deste trabalho é observar a participação relativa das variáveis e compará-las entre os grupos de capitais, a utilização dos valores nominais não implica em erro metodológico.

As informações da população e do PIB real destes municípios foram retiradas do portal eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que disponibiliza uma base de dados demográficos, econômicos e geográficos, na seção de contas regionais do Ipeadata. Especifica-se que a população das amostras é a residente total para os anos de 2007 e 2010, com base em censo, e para os demais anos de 2002 a 2012 dispõe-se de estimativas de 1º de julho da população residente. Já o PIB em questão é o municipal a preços constantes do ano 2000, em mil reais, que corresponde apenas ao período de 2002 a 2010. Por sua vez, os dados do PIB nominal, leia-se a preços correntes, anos de 2002 a 2012, em mil reais, foram retirados do Banco de Dados Agregados, do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Todos os dados citados têm como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O investimento é um tipo de despesa de capital, que se inclui no Balanço Orçamentário. Nesta categoria são contabilizadas as aplicações diretas, por exemplo, gastos com o planejamento e a execução de obras públicas, instalações, aquisição de imóveis, equipamentos, material permanente, serviços de terceiros, passagens e despesas com locomoção, locação de mão-de-obra, entre outros. As TVFKs são apenas uma das fontes de investimento, as demais relevantes são: a) receita tributária própria, b) transferências intergovernamentais livres, c) transferências de convênios estaduais, d) operações de crédito.

Os dados do Investimento público municipal foram levantados a partir do portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na seção de contas anuais, que contém bases de dados das Finanças do Brasil (FINBRA), com os Dados Contábeis dos Municípios por ano. Este trabalho considerou apenas as despesas pagas das prefeituras municipais. Portanto, excluem-se os valores de investimento empenhados ou liquidados. Reitera-se que trabalho não objetivou tratar dos investimentos dos Governos Estaduais, que apesar de serem importantes nas capitais, não são levados a cabo pelas prefeituras municipais.

Por fim, os dados das Transferências Voluntárias Federais Correntes e de Capital aos municípios são informações disponíveis nos balanços anuais das prefeituras municipais, também chamados de Quadro de Detalhamento das Contas Contábeis (QDCC), que são obtidas e consultadas por meio do portal eletrônico do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), mantido em parceria da Secretaria do Tesouro Nacional com a Caixa Econômica Federal (CEF). Os dados foram colhidos um a um nos balanços publicados e checados duas vezes. Os valores utilizados nas amostras das TVFC e TVFK são das despesas pagas. Em muitos anos as observações da TVFC ou TVFK são iguais a zero, isto ocorre, entre outros motivos, pois os recursos empenhados e liquidados não chegaram a ser completamente executados.

As Transferências Voluntárias Federais de Capital aos municípios em questão representam, de maneira geral, uma das fontes de Receitas de Capital (1), subclassificadas no balanço anual nas Transferências de Capital (2), que contém uma seção de Transferências de Convênios (3), e que se incluem na categoria de Transferência de Convênios da União e de suas Entidades (4).

Por sua vez, as Transferências Voluntárias Federais Correntes aos municípios da amostra representam, de modo geral, uma das fontes de Receitas Correntes (1), subclassificadas no balanço anual nas Transferências Correntes (2), que contém uma seção de Transferências de Convênios (3), e que se incluem na categoria de Transferência de Convênios da União e de suas Entidades (4).

Após a coleta dos dados, constatou-se que vários municípios apresentaram ao menos uma observação das variáveis INV, TVFC, TVFK, PIB ou POP igual a zero em algum dos anos. Além disso, há erros contábeis grosseiros, como o valor de TVFK superior ao de INVT, o que é logicamente impossível dado que a TVFK está contida em INVT. Outra situação incoerente nos balanços foi a do investimento igual a zero. Na ocorrência destes casos, decidiu-se por retirar estas e as demais observações do município no ano em questão, pois o objetivo do trabalho é observar a participação relativa das variáveis, considerando que elas existem, caso contrário teríamos um viés que reduziria as médias.

As capitais Vitória (ES) e Natal (RN) tiveram todas as observações de transferências voluntárias federais de capital iguais a zero ao longo do período,

portanto, foram excluídas completamente do trabalho. As capitais São Luís (MA) e Boa Vista (RR) farão parte do trabalho, mas contam com informações completas em apenas um e dois anos respectivamente. Como a análise é por grupos, em vez de municípios isolados, então não há prejuízos em deixar municípios com poucas observações completas. Como já exposto, os valores utilizados para efeito de comparação foram as médias dos grupos, com base nas informações disponíveis.

A delimitação dos grupos de capitais regionais seguiu os critérios do IBGE. No Norte, incluíram-se Manaus (AM), Porto Velho (RO), Macapá (AP), Belém (PA), Rio Branco (AC), Boa Vista (RR) e Palmas (TO). No Nordeste, São Luís (MA), Teresina (PI), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB), Recife (PE), Maceió (AL), Aracaju (SE), Salvador (BA). No Centro-Oeste, Cuiabá (MT), Campo Grande (MS) e Goiânia (GO). No Sudeste, São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Belo Horizonte (MG). No Sul, Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e Curitiba (PR).

As faixas populacionais foram delimitadas pelos quatro quartis, com base na população média destes municípios entre os anos de 2002 e 2012. No grupo de até 500 mil habitantes, incluíram-se Porto Velho (RO), Macapá (AP), Rio Branco (AC), Boa Vista (RR), Palmas (TO) e Florianópolis (SC). No grupo de 500 mil a 1 milhão de habitantes, incluíram-se São Luís (MA), Teresina (PI), João Pessoa (PB), Maceió (AL), Aracaju (SE), Cuiabá (MT) e Campo Grande (MS). As capitais com população média de 1 a 2 milhões de habitantes agrupadas foram Goiânia (GO), Recife (PE), Manaus (AM), Belém (PA), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS). Por fim, no grupo de capitais com mais de 2 milhões de habitantes, encontram-se Salvador (BA), Fortaleza (CE), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG).

Na terceira seção, as capitais foram separadas em três faixas de PIB *per capita*, que foram estabelecidas pelos percentis, com base no PIB real sobre a população, ambos em valores médios de 2002 a 2010. No grupo de renda baixa, com até 6 mil reais de PIB *per capita*, incluíram-se Salvador (BA), Fortaleza (CE), Macapá (AP), Rio Branco (AC), Belém (PA), João Pessoa (PB), Teresina (PI) e Maceió (AL). Na seleção das capitais que possuem renda média, com PIB *per capita* de 6 a 9 mil reais, incluíram-se São Luís (MA), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Palmas (TO), Belo Horizonte (MG), Aracaju (SE), Cuiabá (MT), Campo Grande (MS), Goiânia (GO) e Recife (PE). O grupo de renda alta é o das capitais



que apresentaram PIB *per capita* acima de 9 mil reais, enquadram-se Manaus (AM), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Florianópolis (SC).

As três faixas de PIB em valores absolutos também foram separadas pelos percentis, com base na média de 2002 a 2010, a preços constantes do ano de 2000, a partir dos dados do IBGE. No grupo das capitais que possuem PIB real de até 4 bilhões de reais, incluem-se Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Palmas (TO), Aracaju (SE), Macapá (AP), Rio Branco (AC), João Pessoa (PB), Teresina (PI) e Florianópolis (SC). Na seleção das capitais com PIB absoluto de 4 a 14 bilhões de reais, encontram-se Cuiabá (MT), Campo Grande (MS), Goiânia (GO), Recife (PE), Maceió (AL), Fortaleza (CE), Belém (PA), e São Luís (MA). No grupo das capitais que apresentam PIB médio superior a 14 bilhões de reais, enquadram-se Manaus (AM), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Salvador (BA) e Belo Horizonte (MG).

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1. Comparação por Região

Observa-se na tabela 5.1.1 e no gráfico 5.1.1 que as capitais da região Nordeste são as mais dependentes dos convênios federais para a realização de investimentos municipais, com composição média de 23,6%, máxima de 43,4%, e o coeficiente de variação mais baixo de todas as regiões nesta relação.

Em seguida, as capitais das regiões Centro-Oeste e Norte contam com cerca de 16,5% e 16,3% participação média das TVFKs no INV, ambas apresentam quase o mesmo grau de dependência. Apesar disso, cabe citar que as transferências voluntárias federais de capital são mais voláteis na região Centro-Oeste que na Norte, dado que o desvio padrão é 9,8% e 5,9%, respectivamente, e o coeficiente de variação aproximadamente 59,5% e 36,5%.

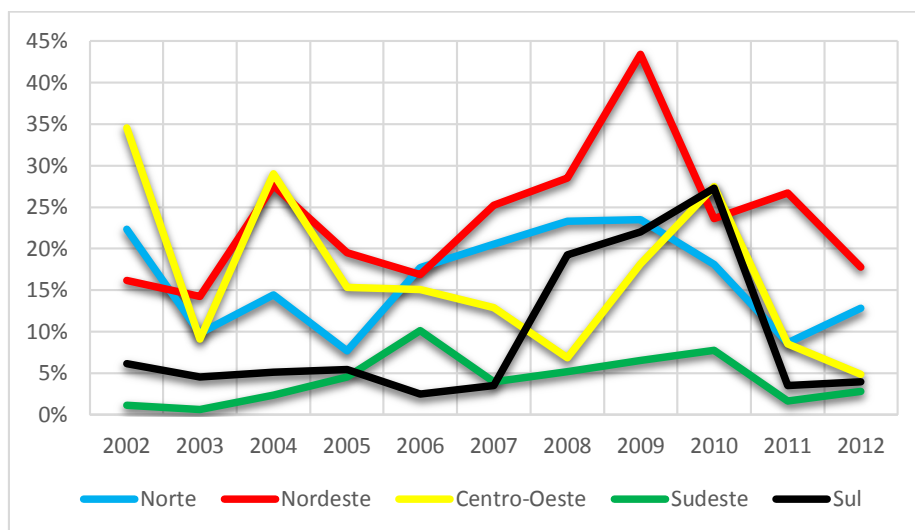
Na região Sul, a participação relativa é um pouco mais baixa que nas duas regiões acima, sendo em média 9,4%. Já no Sudeste, a relevância das TVFKs no investimento municipal das capitais é incrivelmente baixa, atingindo cerca de 4,3%. Isso ocorre geralmente por que as regiões mais ricas apresentam fontes de investimento mais abundantes, como arrecadação tributária própria e operações de crédito elevadas.

No tocante à composição das transferências voluntárias federais totais, ressalta-se que todas as regiões recebem, em média, mais transferências de capital que transferências correntes. No Norte e Nordeste, as TVFKs representam cerca de 71% das TVFTs. No Centro-Oeste e Sudeste, as transferências de capital preenchem aproximadamente 60% e no Sul, em média, 52,8% das transferências totais. Os demais convênios que compõem as TVFTs são correntes, destinados majoritariamente a programas de cunho social. É interessante notar que as regiões mais necessitadas de investimento, como Norte e sobretudo o Nordeste, tendem a receber uma parcela maior de TVFKs em relação às TVFTs que as demais.

A partir do gráfico 5.1.2, pode-se perceber que, em todas as regiões, a participação das transferências voluntárias federais correntes sobre as TVFTs tem diminuído nos últimos anos, a começar por 2006, embora haja variações.

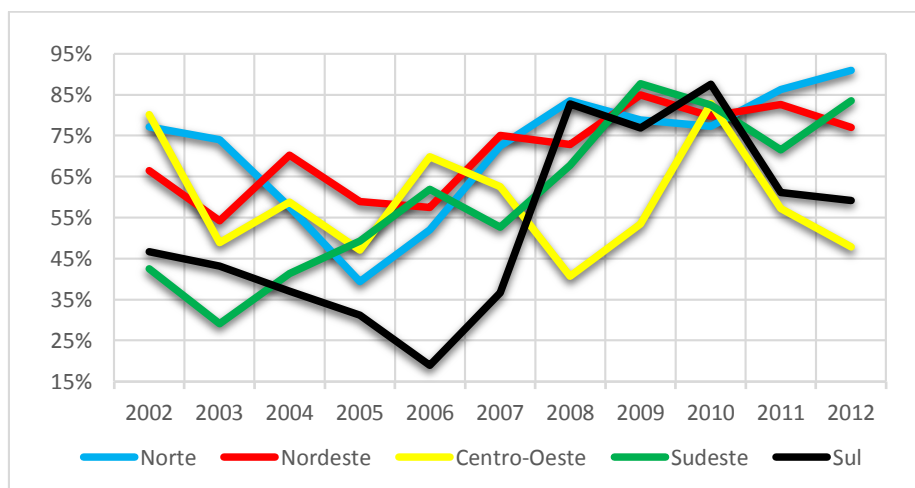
Esta tendência se mantém firme principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

GRÁFICO 5.1.1. – TVFK/INV por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

GRÁFICO 5.1.2. – TVFK/TVFT por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

TABELA 5.1.1. – Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Região (em %).

REGIÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN	MÁX	D.P.	C.V.
Norte	TVFK/INV	22,3	9,8	14,5	7,7	17,7	20,5	23,3	23,5	18,1	8,7	12,9	16,3	7,7	23,5	5,9	36,4
	TVFK/TVFT	77,2	74,0	57,6	39,4	52,1	72,4	83,5	78,9	77,3	86,2	90,9	71,7	39,4	90,9	15,7	21,9
	TVFC/TVFT	22,8	26,0	42,4	60,6	47,9	27,6	16,5	21,1	22,7	13,8	9,1	28,3	9,1	60,6	15,7	55,6
Nordeste	TVFK/INV	16,2	14,3	27,6	19,5	16,9	25,3	28,5	43,4	23,6	26,7	17,8	23,6	14,3	43,4	8,3	35,0
	TVFK/TVFT	66,4	54,2	70,3	58,9	57,5	75,1	72,8	84,9	79,8	82,6	77,0	70,9	54,2	84,9	10,5	14,8
	TVFC/TVFT	33,6	45,8	29,7	41,1	42,5	24,9	27,2	15,1	20,2	17,4	23,0	29,1	15,1	45,8	10,5	35,9
Centro-Oeste	TVFK/INV	34,5	9,1	29,0	15,4	15,1	12,9	6,9	18,2	27,5	8,5	4,8	16,5	4,8	34,5	9,8	59,5
	TVFK/TVFT	80,1	48,9	58,7	47,1	69,9	62,5	40,6	53,5	82,9	57,2	47,9	59,0	40,6	82,9	13,7	23,3
	TVFC/TVFT	19,9	51,1	41,3	52,9	30,1	37,5	59,4	46,5	17,1	42,8	52,1	41,0	17,1	59,4	13,7	33,5
Sudeste	TVFK/INV	1,2	0,6	2,4	4,5	10,1	4,0	5,2	6,6	7,8	1,6	2,8	4,3	0,6	10,1	3,0	69,8
	TVFK/TVFT	42,5	29,1	41,3	49,2	61,9	52,7	67,8	87,7	82,5	71,5	83,5	60,9	29,1	87,7	19,5	32,0
	TVFC/TVFT	57,5	70,9	58,7	50,8	38,1	47,3	32,2	12,3	17,5	28,5	16,5	39,1	12,3	70,9	19,5	49,8
Sul	TVFK/INV	6,1	4,6	5,1	5,4	2,5	3,5	19,3	22,0	27,3	3,5	4,0	9,4	2,5	27,3	8,9	94,7
	TVFK/TVFT	46,7	43,1	37,0	31,1	18,9	36,7	82,8	76,9	87,6	61,2	59,2	52,8	18,9	87,6	22,5	42,6
	TVFC/TVFT	53,3	56,9	63,0	68,9	81,1	63,3	17,2	23,1	12,4	38,8	40,8	47,2	12,4	81,1	22,5	47,7

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos).

A tabela 5.1.2, acompanhada dos gráficos 5.1.3 e 5.1.4, mostra-se bastante pertinente por ajudar a compreender a real dimensão das variáveis INV, as TVFKs e as TVFCs sobre o PIB, que é uma medida precisa de riqueza, assim como comparar a participação relativa delas entre os grupos delimitados.

Depreende-se das tabelas que a participação do investimento sobre o PIB tende a ser razoavelmente parecida entre as regiões, salvo duas exceções. No Norte, Nordeste e Sudeste, respectivamente, esta relação é 0,725%, 0,628% e 0,644%. No Sul, a média é a mais baixa, atingindo 0,492%, e o Centro-Oeste apresenta a mais alta, cerca de 1,087%.

Contudo, quando se compara a participação relativa das TVFKs no PIB, conclui-se que o grau de distinção é enorme. Enquanto as TVFKs compõem, respectivamente, 0,121%, 0,148%, 0,187% do PIB das capitais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No Sudeste e no Sul, o peso das TVFKs é muito mais reduzido, representando aproximadamente 0,025% e 0,040%.

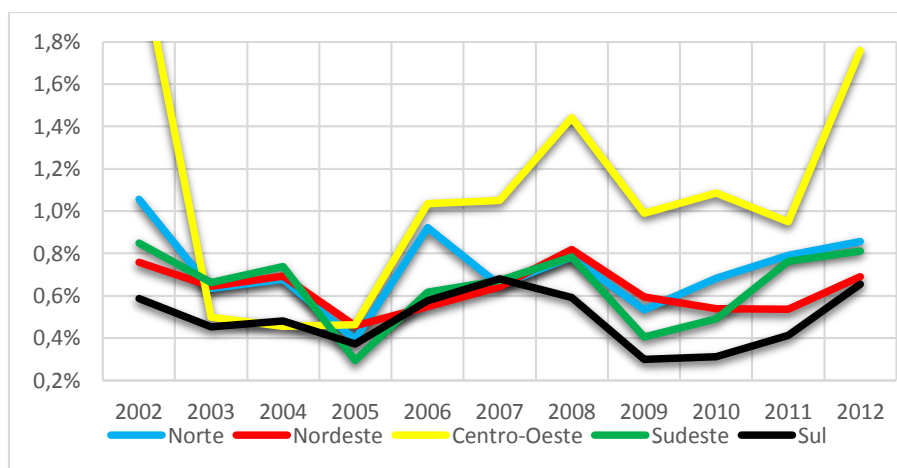
Observa-se nos gráficos 5.1.3 e 5.1.4 que, apesar do investimento na região Sudeste apresentar tendência de crescimento de 2006 a 2008, as TVFKs sofrem queda e se mantém estável, deste modo, são pouco relevantes. O mesmo acontece com a região Sul entre 2008 e 2010. Já nas regiões Norte e

Nordeste, quando há um crescimento ou decrescimento das TVFKs no PIB, o INV segue mais esta tendência.

Embora a relevância das TVFKs no INV já fosse baixa nas regiões Sul e Sudeste, quando a razão é o PIB, a distinção é muito mais profunda, afinal o PIB é uma medida de riqueza. Naturalmente, em uma região mais pobre as transferências voluntárias federais têm um forte impacto na economia local, em contraste a uma região mais rica, que elas são acessórias.

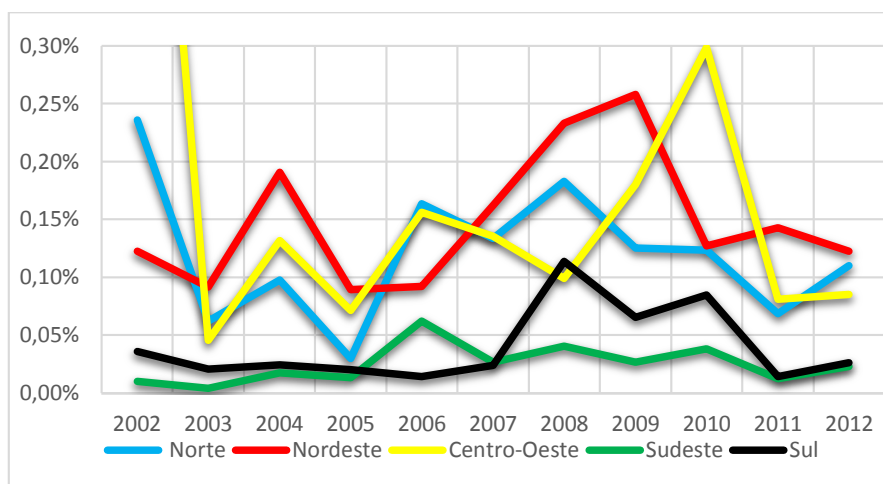
É relevante citar também que as TVFTs são muito mais expressivas na economia das capitais do Centro-Oeste que nas do Norte e Norte, já que a primeira apresentou médias de 0,284%, a segunda e a terceira, 0,170% e 0,206%. Provavelmente isto ocorre pois as capitais do Centro-Oeste captam ou executam, em média, mais que as demais regiões, contudo, este questionamento merece um outro estudo mais detalhado para sua apuração.

GRÁFICO 5.1.3. – INV/PIB por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.1.4. – TVFK/PIB por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.1.2. - Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Região (em %).

REGIÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Norte	INV/PIB	1,056	0,633	0,677	0,391	0,922	0,650	0,784	0,533	0,682	0,790	0,855	0,725	0,391	1,056	0,184	25,4
	TVFK/PIB	0,236	0,062	0,098	0,030	0,164	0,133	0,183	0,125	0,123	0,068	0,110	0,121	0,030	0,236	0,058	48,2
	TVFC/PIB	0,070	0,022	0,072	0,046	0,151	0,051	0,036	0,034	0,036	0,011	0,011	0,049	0,011	0,151	0,039	80,3
	TVFT/PIB	0,305	0,084	0,170	0,076	0,314	0,184	0,219	0,159	0,160	0,079	0,121	0,170	0,076	0,314	0,083	48,8
Nordeste	INV/PIB	0,757	0,644	0,691	0,458	0,547	0,641	0,817	0,595	0,539	0,535	0,689	0,628	0,458	0,817	0,107	17,0
	TVFK/PIB	0,123	0,092	0,191	0,089	0,092	0,162	0,233	0,258	0,127	0,143	0,123	0,148	0,089	0,258	0,057	38,6
	TVFC/PIB	0,062	0,077	0,081	0,062	0,068	0,054	0,087	0,046	0,032	0,030	0,037	0,058	0,030	0,087	0,020	34,3
	TVFT/PIB	0,184	0,169	0,272	0,152	0,160	0,216	0,320	0,304	0,160	0,173	0,159	0,206	0,152	0,320	0,063	30,4
Centro-Oeste	INV/PIB	2,226	0,498	0,454	0,464	1,035	1,050	1,442	0,991	1,085	0,950	1,759	1,087	0,454	2,226	0,552	50,8
	TVFK/PIB	0,769	0,046	0,132	0,071	0,156	0,135	0,099	0,180	0,299	0,081	0,085	0,187	0,046	0,769	0,205	109,9
	TVFC/PIB	0,191	0,048	0,093	0,080	0,067	0,081	0,145	0,157	0,062	0,060	0,093	0,098	0,048	0,191	0,046	47,0
	TVFT/PIB	0,959	0,093	0,224	0,151	0,223	0,216	0,244	0,336	0,360	0,141	0,178	0,284	0,093	0,959	0,237	83,5
Sudeste	INV/PIB	0,847	0,662	0,737	0,294	0,616	0,673	0,783	0,406	0,490	0,764	0,811	0,644	0,294	0,847	0,178	27,6
	TVFK/PIB	0,010	0,004	0,018	0,013	0,062	0,027	0,040	0,027	0,038	0,013	0,023	0,025	0,004	0,062	0,017	67,2
	TVFC/PIB	0,014	0,010	0,025	0,014	0,038	0,024	0,019	0,004	0,008	0,005	0,005	0,015	0,004	0,038	0,011	71,7
	TVFT/PIB	0,023	0,014	0,043	0,027	0,101	0,051	0,060	0,030	0,046	0,018	0,027	0,040	0,014	0,101	0,025	61,8
Sul	INV/PIB	0,585	0,452	0,480	0,372	0,576	0,680	0,591	0,298	0,311	0,412	0,654	0,492	0,298	0,680	0,134	27,3
	TVFK/PIB	0,036	0,021	0,025	0,020	0,014	0,024	0,114	0,066	0,085	0,014	0,026	0,040	0,014	0,114	0,033	81,7
	TVFC/PIB	0,041	0,027	0,042	0,045	0,062	0,041	0,024	0,020	0,012	0,009	0,018	0,031	0,009	0,062	0,016	52,6
	TVFT/PIB	0,077	0,048	0,066	0,065	0,076	0,065	0,137	0,085	0,097	0,024	0,044	0,071	0,024	0,137	0,030	41,9

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

A seguinte tabela 5.1.3 e os gráficos 5.1.5 e 5.1.6 expõem, de maneira mais clara, em valores monetários, como se repartem e quão expressivos são os recursos de transferências voluntárias e de investimento público por habitante das capitais das regiões brasileiras. Evidencia-se a expressivamente baixa taxa de investimento *per capita* do Nordeste, que se situa numa média de R\$ 69,90

por ano, reforçando a tese da dependência das TVFKs. Esse quadro se distingue bastante das demais regiões, dado que no Norte e Sul, os valores médios são respectivamente 102,60 e 108,50 reais, e no Sudeste e Centro-Oeste atingem as altas taxas de 166,20 e 159,80 reais

No que concerne a TVFK *per capita*, visualiza-se abaixo que o Norte e o Nordeste têm taxas idênticas, em média de R\$ 16,85 por habitante, por sua vez as capitais do Sul e Sudeste executam cerca de 9,40 e 6,80 reais. A taxa que surpreende é a do Centro-Oeste, ficando em torno de R\$ 23,50. Sabe-se também, pela tabela, que em 2002 e 2010, o Centro-Oeste executou TVFKs *per capita* ainda mais altas, em torno de 55 reais.

Os resultados acima, que põem o Centro-Oeste em destaque, contrariam a lógica econômica das transferências voluntárias federais de capital, baseada no critério da equalização, que é repassar recursos para os governos locais que mais necessitam ampliar as taxas de investimentos, como os da região Nordeste, dado que na tabela 5.1.1, viu-se que as capitais nordestinas são as mais dependentes das TVFKs, numa média de 23,6%, já o Centro-Oeste apenas 16,5%.

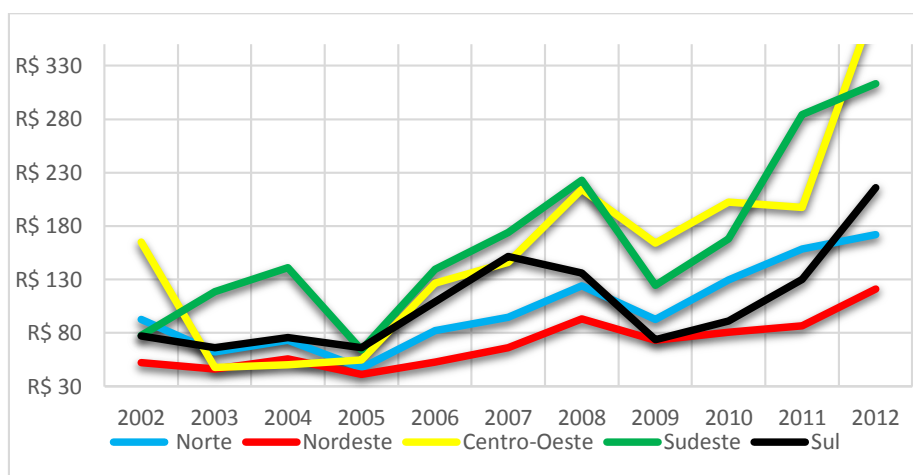
Quando se compara a taxa de transferência voluntária federal corrente (TVFC) *per capita* entre as capitais das cinco regiões, infere-se que a diferença de repasse entre as regiões é menor. No Norte, Nordeste e Sul, a TVFC por habitante varia em torno de R\$ 6,00, e na região Sul, em média, 3,50 reais. Novamente o Centro-Oeste chama a atenção, dado que recebe R\$ 13,60, mais que o dobro das outras regiões mais pobres.

É salutar destacar que as transferências voluntárias são um dos instrumentos mais efetivos para expandir ou contrair a política fiscal, sobretudo em matéria de investimento público. Pode-se observar no gráfico 5.1.6 que de 2003 a 2005, no primeiro triênio do governo Lula, as TVFKs *per capita* permanecem baixas, uma possível consequência do ajuste fiscal levado a cabo pela equipe econômica do então Ministro da Fazenda Antônio Palocci. Por outro lado, entre os anos de 2007 e 2010, infere-se que essa transferência de capital média aumentou significativamente, pelo menos dobrou em relação ao período anterior, o que reflete a política fiscal mais frouxa do segundo mandato de Lula, sob os auspícios da equipe econômica do Ministro da Fazenda Guido Mantega, contida em partes apenas pela crise de 2009. Em 2011 e 2012, o primeiro biênio

do governo Dilma, houve uma nova redução dos repasses de convênios federais de capital por habitante e permanência em patamares mais baixos, o que também se alinha com o ajuste fiscal realizado à época.

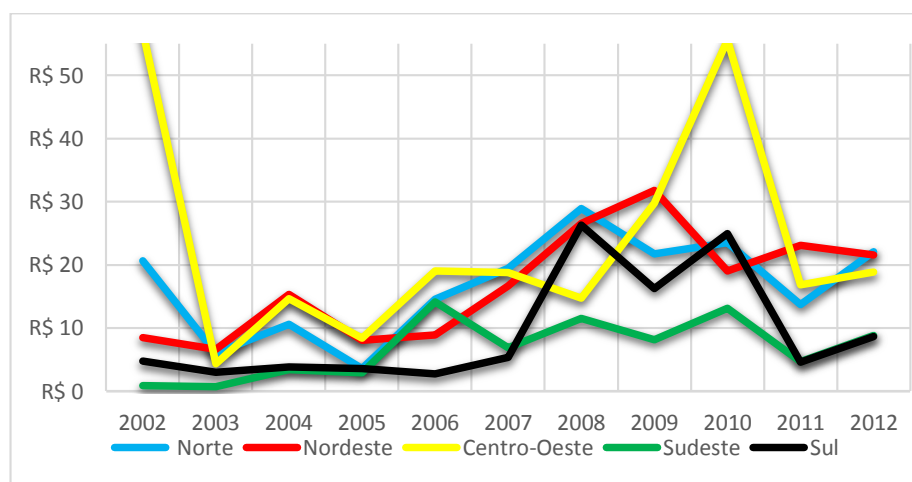
Curiosamente, após a crise americana do crédito bancário, que reduziu fortemente o investimento por habitante no país em 2009, essa taxa voltou a crescer com vigor em todas as regiões até 2012, exceto no Nordeste, que teve desempenho pífio, vide o gráfico 5.1.5. Por conseguinte, a redução suavizada da TVFK *per capita* dificultou ainda mais a aceleração do INV nas capitais do nordeste, redução esta que foi muito pouco sentida nas demais regiões, que apresentaram taxas de investimento galopantes.

GRÁFICO 5.1.5. – INV/POP por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.1.6. – TVFK/POP por Região



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)



TABELA 5.1.3. - Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes *per capita* por Região (em R\$).

REGIÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Norte	INV/POP	92,4	62,0	73,3	47,1	82,3	94,7	123,9	92,7	129,8	158,3	171,8	102,6	47,1	171,8	39,2	38,2%
	TVFK/POP	20,6	6,1	10,6	3,6	14,6	19,4	28,9	21,8	23,5	13,7	22,1	16,8	3,6	28,9	7,8	46,3%
	TVFC/POP	6,1	2,1	7,8	5,6	13,4	7,4	5,7	5,8	6,9	2,2	2,2	5,9	2,1	13,4	3,2	54,7%
	TVFT/POP	26,7	8,2	18,4	9,2	28,0	26,8	34,6	27,6	30,4	15,9	24,3	22,7	8,2	34,6	8,6	38,0%
Nordeste	INV/POP	52,5	46,3	55,6	41,3	52,9	66,0	93,1	73,3	80,5	86,6	121,0	69,9	41,3	121,0	23,9	34,2%
	TVFK/POP	8,5	6,6	15,4	8,1	8,9	16,7	26,5	31,8	19,0	23,1	21,5	16,9	6,6	31,8	8,4	49,5%
	TVFC/POP	4,3	5,6	6,5	5,6	6,6	5,5	9,9	5,7	4,8	4,9	6,4	6,0	4,3	9,9	1,5	24,9%
	TVFT/POP	12,8	12,2	21,9	13,7	15,5	22,2	36,4	37,5	23,8	28,0	28,0	22,9	12,2	37,5	9,0	39,2%
Centro-Oeste	INV/POP	164,8	47,6	50,3	54,9	126,5	145,9	214,3	164,0	202,2	197,5	389,6	159,8	47,6	389,6	97,9	61,3%
	TVFK/POP	56,9	4,3	14,6	8,4	19,1	18,8	14,7	29,8	55,6	16,8	18,9	23,5	4,3	56,9	17,5	74,4%
	TVFC/POP	14,1	4,5	10,3	9,5	8,2	11,3	21,5	25,9	11,5	12,6	20,6	13,6	4,5	25,9	6,4	47,1%
	TVFT/POP	71,0	8,9	24,9	17,9	27,3	30,1	36,2	55,7	67,1	29,4	39,5	37,1	8,9	71,0	19,8	53,4%
Sudeste	INV/POP	77,7	118,7	141,0	64,1	139,7	174,0	223,0	124,6	168,2	284,3	313,1	166,2	64,1	313,1	79,0	47,5%
	TVFK/POP	0,9	0,7	3,4	2,9	14,1	6,9	11,5	8,2	13,1	4,7	8,8	6,8	0,7	14,1	4,7	69,2%
	TVFC/POP	1,2	1,8	4,8	3,0	8,7	6,2	5,5	1,1	2,8	1,9	1,7	3,5	1,1	8,7	2,5	69,6%
	TVFT/POP	2,2	2,5	8,2	5,9	22,8	13,1	17,0	9,3	15,9	6,5	10,6	10,4	2,2	22,8	6,4	61,5%
Sul	INV/POP	77,1	66,0	75,6	66,3	109,3	151,5	136,3	73,7	91,3	129,9	216,1	108,5	66,0	216,1	46,7	43,1%
	TVFK/POP	4,7	3,0	3,9	3,6	2,7	5,3	26,3	16,2	24,9	4,6	8,6	9,4	2,7	26,3	8,9	93,8%
	TVFC/POP	5,4	4,0	6,6	8,0	11,7	9,2	5,5	4,9	3,5	2,9	5,9	6,1	2,9	11,7	2,6	42,6%
	TVFT/POP	10,1	7,0	10,5	11,5	14,4	14,6	31,7	21,1	28,5	7,5	14,6	15,6	7,0	31,7	8,2	52,6%

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

## 5.2. Comparação por Porte Populacional

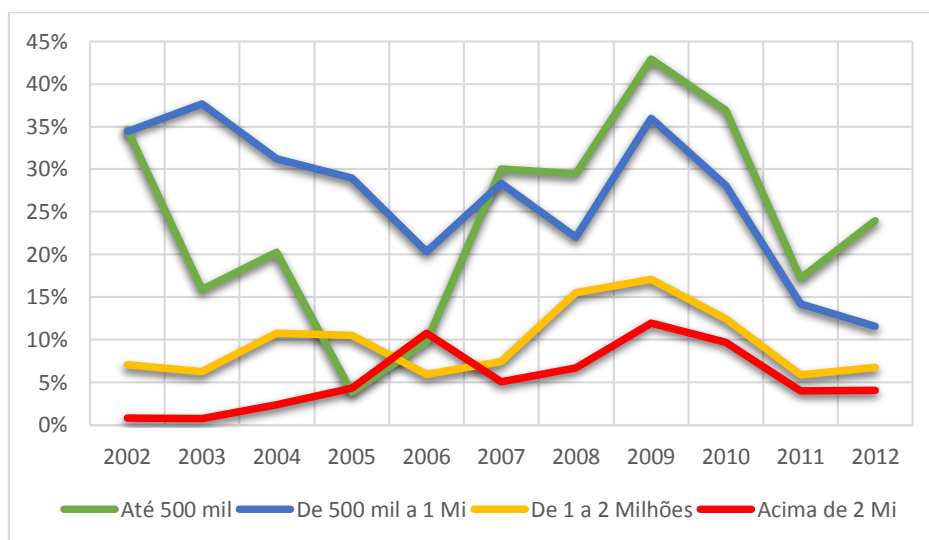
A partir da tabela 5.2.1, dos gráficos 5.2.1 e 5.2.2, nota-se que as capitais com até 1 milhão de habitantes são fortemente dependentes das TVFKs para realizar investimentos públicos. Nos municípios que possuem até 500 mil habitantes, a participação relativa dos convênios federais é 24,1%, em média, já nos de 500 mil a 1 milhão de habitantes, as TVFKs representam 26,6% do investimento. Apesar dessas proporções serem quase iguais, é provável que as prefeituras no segundo grupo tenham taxa mais alta por conseguir executar mais os recursos empenhados e liquidados, dado que as prefeituras menores, com base nas evidências, têm mais dificuldades nesse aspecto.

Por conseguinte, observa-se que quanto maior a população das cidades, menor tende a ser a presença relativa das TVFKs, dado que as capitais com população de 1 a 2 milhões e acima de 2 milhões apresentam, respectivamente, 9,6% e 5,5%, delas na composição do INV. A partir do gráfico 5.2.1, visualiza-se que com o ajuste fiscal de 2003 a 2005, as capitais com população de até 1 milhão de habitantes tiveram uma acentuada queda da participação das TVFKs

no INV. Na mesma imagem, também se constata que após 2009 houve uma nova queda nas TVFKs, desta vez sentida pelos quatro grupos de capitais, em diferentes proporções.

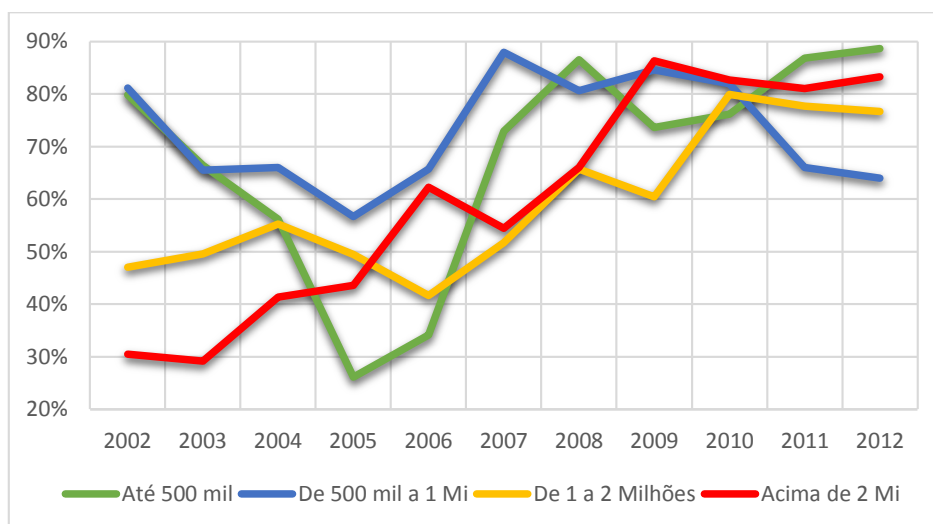
Na perspectiva das TVFTs, conclui-se que as cidades com porte populacional de até 1 milhão recebem aproximadamente 70% de TVFKs e 30% de TVFCs, já as cidades com porte superior recebem cerca de 60% de transferências de convênios de capital e cerca de 40% correntes. Faz sentido que as cidades menores recebam maior percentual de TVFKs, e que as maiores recebam 10% mais de TVFCs, que abrangem programas de educação, como cursos de capacitação, e assistência social, como apoio a família extremamente pobres em periferias das cidades. De maneira geral, desde os anos de 2005 e 2006 até 2012, há uma tendência de crescimento da participação das transferências de capital nos convênios federais, como exposto no gráfico 5.2.2.

GRÁFICO 5.2.1. – TVFK/INV por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

GRÁFICO 5.2.2. – TVFK/TVFT por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

TABELA 5.2.1. - Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de População (em %).

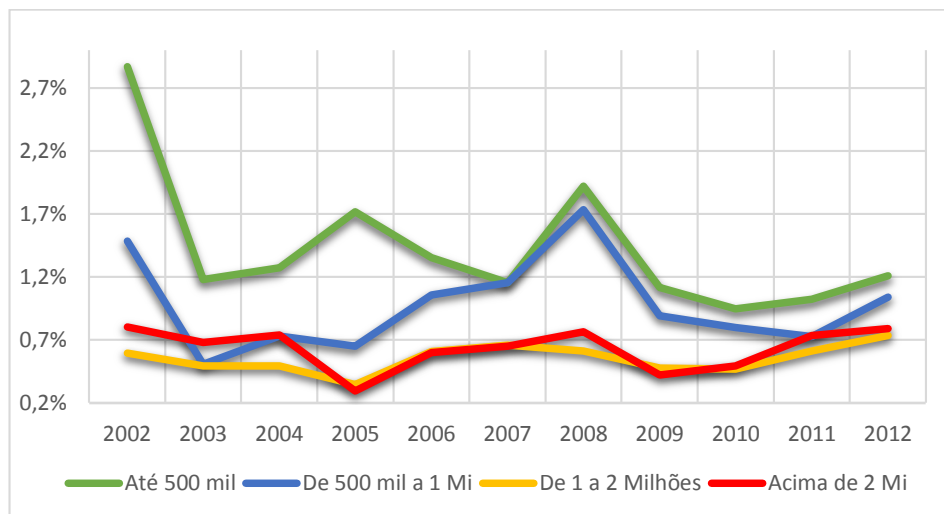
POPULAÇÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 500 mil	TVFK/INV	34,7	15,9	20,3	3,8	9,8	30,0	29,5	42,9	36,9	17,2	23,9	24,1	3,8	42,9	12,0	49,9
	TVFK/TVFT	79,8	66,4	56,2	26,1	34,1	72,9	86,5	73,6	76,1	86,9	88,7	67,9	26,1	88,7	21,1	31,0
	TVFC/TVFT	20,2	33,6	43,8	73,9	65,9	27,1	13,5	26,4	23,9	13,1	11,3	32,1	11,3	73,9	21,1	65,7
De 500 mil a 1 milhão	TVFK/INV	34,4	37,6	31,2	29,0	20,3	28,3	22,0	36,0	28,1	14,2	11,6	26,6	11,6	37,6	8,6	32,4
	TVFK/TVFT	81,1	65,5	66,0	56,7	65,7	87,9	80,7	84,6	82,0	66,0	64,0	72,7	56,7	87,9	10,6	14,5
	TVFC/TVFT	18,9	34,5	34,0	43,3	34,3	12,1	19,3	15,4	18,0	34,0	36,0	27,3	12,1	43,3	10,6	38,8
De 1 a 2 milhões	TVFK/INV	7,1	6,3	10,7	10,5	5,9	7,5	15,5	17,1	12,5	5,9	6,8	9,6	5,9	17,1	4,0	41,4
	TVFK/TVFT	47,1	49,6	55,2	49,5	41,7	51,7	65,7	60,4	79,9	77,7	76,7	59,6	41,7	79,9	13,5	22,7
	TVFC/TVFT	52,9	50,4	44,8	50,5	58,3	48,3	34,3	39,6	20,1	22,3	23,3	40,4	20,1	58,3	13,5	33,5
Acima de 2 milhões	TVFK/INV	0,9	0,7	2,4	4,4	10,7	5,1	6,7	11,9	9,7	4,0	4,1	5,5	0,7	11,9	3,8	69,7
	TVFK/TVFT	30,5	29,2	41,3	43,6	62,3	54,4	66,0	86,3	82,6	81,0	83,3	60,0	29,2	86,3	21,7	36,1
	TVFC/TVFT	69,5	70,8	58,7	56,4	37,7	45,6	34,0	13,7	17,4	19,0	16,7	40,0	13,7	70,8	21,7	54,3

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

Como se constata na tabela 5.2.2, no grupo de capitais de 500 mil habitantes, os convênios federais de capital representam 0,349% do PIB, já no grupo de 500 mil a 1 milhão somam 0,255%, em seguida, nas cidades de 1 a 2 milhões significam 0,052% do PIB e nos municípios com população superior a 2 milhões, as TVFKs apenas marcam 0,032%. Assim, quanto menor a cidade, maior tende a ser o peso dos convênios federais na economia. Os gráficos 5.2.3 e 5.2.4 evidenciam a baixíssima participação das TVFKs no PIB, ao longo de

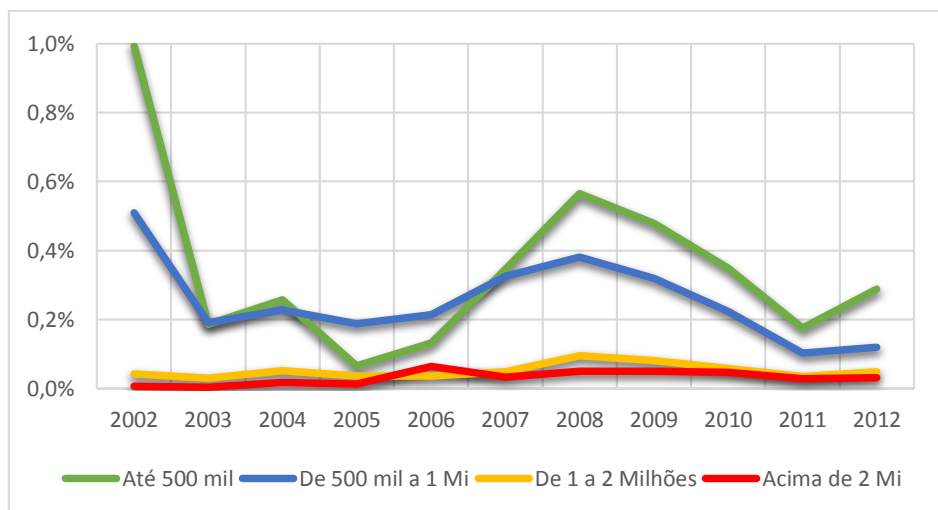
todos os anos, para os dois grupos das capitais com maior contingente populacional.

GRÁFICO 5.2.3. – INV/PIB por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.2.4. – TVFK/PIB por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.2.2. – Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de População (em %).

POPULAÇÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 500 mil	INV/PIB	2,866	1,179	1,271	1,718	1,352	1,152	1,919	1,114	0,944	1,021	1,207	1,431	0,944	2,866	0,558	39,0
	TVFK/PIB	0,993	0,187	0,258	0,066	0,132	0,346	0,566	0,478	0,348	0,175	0,289	0,349	0,066	0,993	0,260	74,4
	TVFC/PIB	0,252	0,094	0,201	0,185	0,255	0,128	0,088	0,171	0,109	0,027	0,037	0,141	0,027	0,255	0,079	55,8
	TVFT/PIB	1,245	0,282	0,459	0,251	0,387	0,474	0,654	0,650	0,458	0,202	0,326	0,490	0,202	1,245	0,291	59,4
De 500 mil a 1 milhão	INV/PIB	1,483	0,507	0,731	0,649	1,058	1,153	1,733	0,889	0,797	0,727	1,039	0,979	0,507	1,733	0,369	37,7
	TVFK/PIB	0,510	0,191	0,228	0,188	0,215	0,326	0,381	0,320	0,224	0,103	0,120	0,255	0,103	0,510	0,120	46,9
	TVFC/PIB	0,118	0,100	0,118	0,144	0,112	0,045	0,091	0,058	0,049	0,053	0,068	0,087	0,045	0,144	0,034	39,0
	TVFT/PIB	0,628	0,291	0,346	0,332	0,327	0,371	0,473	0,378	0,273	0,156	0,188	0,342	0,156	0,628	0,129	37,8
De 1 a 2 milhões	INV/PIB	0,595	0,491	0,492	0,346	0,607	0,660	0,611	0,475	0,469	0,611	0,735	0,554	0,346	0,735	0,109	19,7
	TVFK/PIB	0,042	0,031	0,053	0,037	0,036	0,049	0,095	0,081	0,059	0,036	0,050	0,052	0,031	0,095	0,020	38,9
	TVFC/PIB	0,047	0,031	0,043	0,037	0,050	0,046	0,050	0,053	0,015	0,010	0,015	0,036	0,010	0,053	0,016	44,0
	TVFT/PIB	0,090	0,062	0,096	0,074	0,087	0,095	0,145	0,134	0,073	0,046	0,065	0,088	0,046	0,145	0,030	33,8
Acima de 2 milhões	INV/PIB	0,802	0,677	0,737	0,295	0,598	0,648	0,763	0,420	0,493	0,734	0,789	0,632	0,295	0,802	0,165	26,2
	TVFK/PIB	0,007	0,005	0,018	0,013	0,064	0,033	0,051	0,050	0,048	0,030	0,032	0,032	0,005	0,064	0,020	62,2
	TVFC/PIB	0,016	0,012	0,025	0,017	0,039	0,028	0,026	0,008	0,010	0,007	0,006	0,018	0,006	0,039	0,011	59,7
	TVFT/PIB	0,022	0,017	0,043	0,029	0,103	0,060	0,077	0,058	0,058	0,037	0,038	0,049	0,017	0,103	0,025	51,2

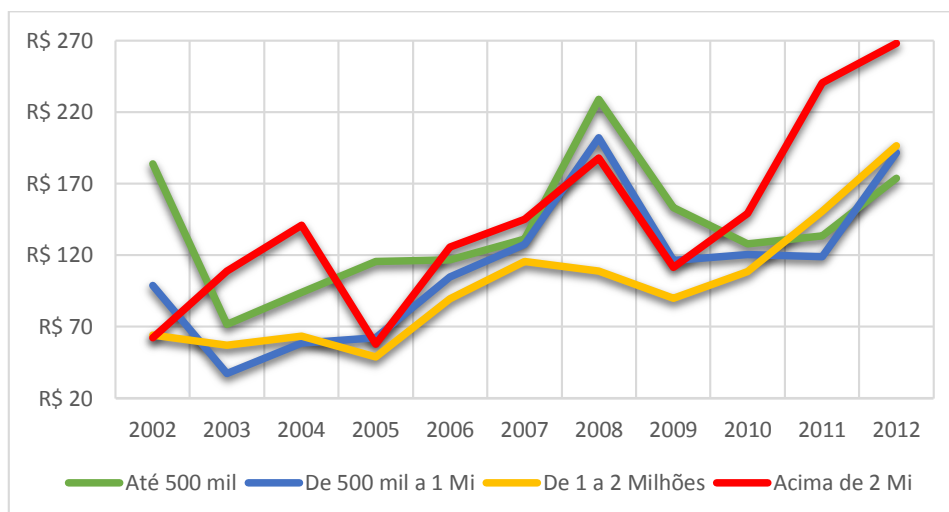
Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

Com base na tabela 5.2.3, e nos gráficos 5.2.5 e 5.2.6, as TVFKs *per capita* tendem a ser mais altas nos municípios com menor população. Visualiza-se que nas cidades com até 500 mil pessoas esta taxa apresenta média de R\$ 35,90, nas de 500 mil a 1 milhão é de R\$ 27,40, nas de 1 a 2 milhões de habitantes é de R\$ 9,30 e nas capitais com mais de 2 milhões é de R\$ 8,10.

Analisando as tendências, infere-se que em 2002, o último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, os repasses de TVFKs *per capita* eram bastantes altos para as capitais com até 1 milhão de habitantes, sendo depois reduzidos significativamente no período inicial de ajuste fiscal do governo Lula, e somente em 2007 e 2008 recuperaram os patamares prévios, só que logo em seguida, com o advento da crise americana, reduzem-se novamente os convênios federais de capital a estes municípios acentuadamente. Enquanto as TVFKs das capitais com população superior a 1 milhão de habitantes possuem um desvio padrão de 4,7 e 5,4, as capitais com menos habitantes atingem 23,4 e 10,9. Assim, conclui-se que as oscilações tendem a ser maiores nos municípios com menor população, o que também explica a dependência do Governo Federal para a consecução de investimentos públicos nestes municípios.

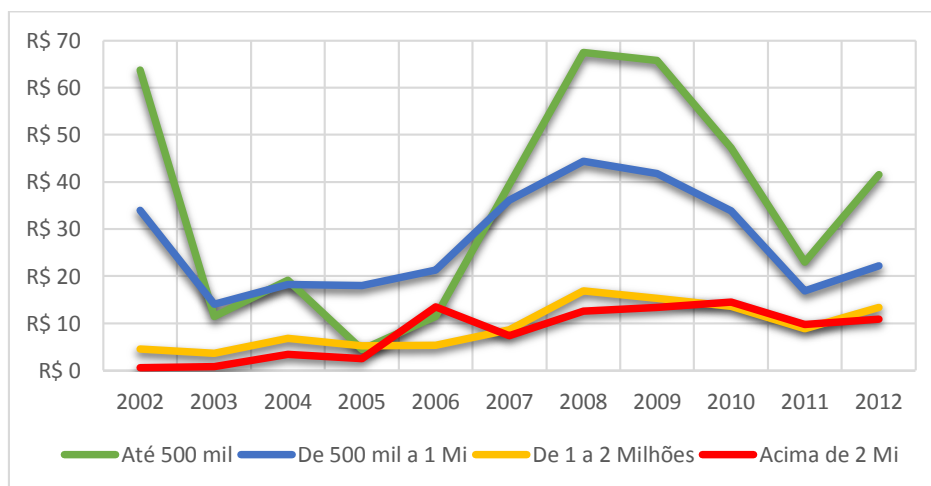
Curiosamente, o INV *per capita* também acompanha essa tendência, exceto para os municípios com mais de 2 milhões de habitantes, que possuem a maior taxa *per capita* dos grupos, numa média anual de 145,20 reais por habitante. A partir do gráfico 5.2.5 se observa que o investimento por habitante destes municípios cresce em largas proporções após 2009, saltando de 111 a 268 reais até 2012, ao passo que as TVFKs continuam quase no mesmo nível. Portanto, depreende-se que o grupo dos municípios mais populosos possui abundantes fontes de investimento, pois apesar de ser o que menos executa TVFKs *per capita*, obtém a maior taxa de investimento por habitante.

GRÁFICO 5.2.5. – INV/POP por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.2.6. – TVFK/POP por Faixa de População



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.2.3. – Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes *per capita* por Faixa de População (em R\$).

POPULAÇÃO	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 500 mil	INV/POP	183,9	71,8	94,0	115,6	116,7	131,2	228,9	153,2	127,9	133,6	173,7	139,1	71,8	228,9	43,9	31,6%
	TVFK/POP	63,7	11,4	19,1	4,4	11,4	39,4	67,5	65,8	47,2	23,0	41,6	35,9	4,4	67,5	23,4	65,3%
	TVFC/POP	16,1	5,7	14,9	12,5	22,0	14,6	10,5	23,6	14,8	3,5	5,3	13,0	3,5	23,6	6,5	49,7%
	TVFT/POP	79,9	17,1	34,0	16,9	33,4	54,1	78,0	89,3	62,0	26,4	46,9	48,9	16,9	89,3	25,8	52,7%
De 500 mil a 1 milhão	INV/POP	98,7	37,3	58,5	62,3	104,8	127,6	201,9	116,3	120,3	119,1	191,8	112,6	37,3	201,9	50,9	45,2%
	TVFK/POP	33,9	14,0	18,3	18,0	21,3	36,1	44,4	41,8	33,8	16,9	22,2	27,4	14,0	44,4	10,9	39,7%
	TVFC/POP	7,9	7,4	9,4	13,8	11,1	5,0	10,6	7,6	7,4	8,7	12,5	9,2	5,0	13,8	2,6	28,0%
	TVFT/POP	41,8	21,4	27,7	31,8	32,4	41,1	55,1	49,5	41,3	25,6	34,7	36,6	21,4	55,1	10,2	28,0%
De 1 a 2 milhões	INV/POP	64,3	57,0	63,3	49,0	89,6	115,5	108,9	89,9	108,6	150,7	196,5	99,4	49,0	196,5	44,2	44,5%
	TVFK/POP	4,6	3,6	6,8	5,2	5,3	8,6	16,9	15,3	13,5	8,8	13,3	9,3	3,6	16,9	4,7	51,0%
	TVFC/POP	5,1	3,6	5,5	5,3	7,4	8,0	8,8	10,1	3,4	2,5	4,1	5,8	2,5	10,1	2,4	42,1%
	TVFT/POP	9,7	7,2	12,3	10,4	12,8	16,7	25,8	25,4	16,9	11,4	17,4	15,1	7,2	25,8	6,1	40,4%
Acima de 2 milhões	INV/POP	62,3	108,8	141,0	57,7	125,6	145,0	188,0	111,5	149,1	240,5	268,0	145,2	57,7	268,0	65,9	45,4%
	TVFK/POP	0,5	0,8	3,4	2,5	13,5	7,4	12,6	13,3	14,5	9,7	10,9	8,1	0,5	14,5	5,4	66,7%
	TVFC/POP	1,2	2,0	4,8	3,3	8,2	6,2	6,5	2,1	3,1	2,3	2,2	3,8	1,2	8,2	2,3	59,9%
	TVFT/POP	1,7	2,8	8,2	5,8	21,7	13,5	19,0	15,4	17,6	12,0	13,0	11,9	1,7	21,7	6,6	55,3%

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

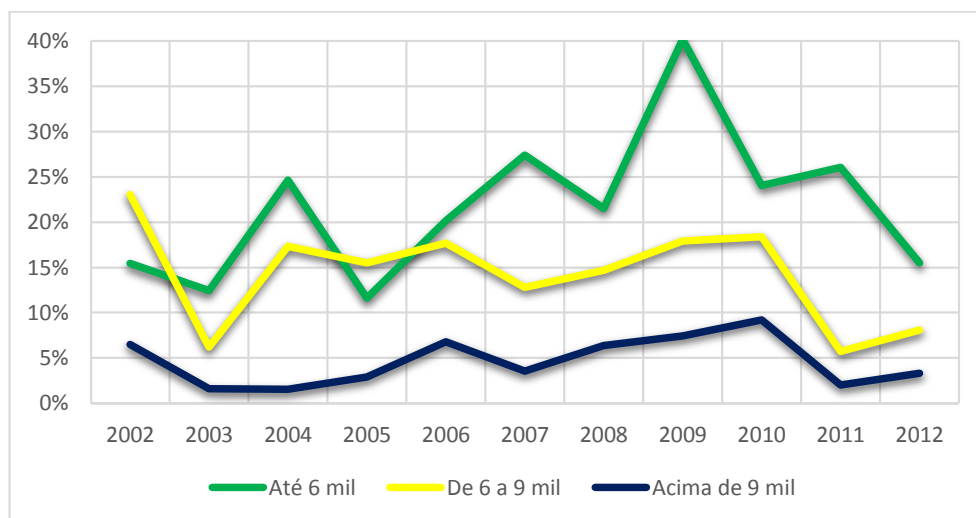
### 5.3. Comparação por Faixa de PIB *per capita*

De maneira clara, a tabela 5.3.1 e o gráfico 5.3.1 mostram que quanto menor é PIB *per capita* das capitais, maior é a participação das TVFKs no investimento público das prefeituras municipais. Constata-se que na faixa de até 6 mil reais de PIB por habitante, os convênios federais representam 21,7% do investimento, no grupo que possui entre 6 e 9 mil de renda real *per capita* esta taxa marca 14,3% e na seleção das capitais com PIB *per capita* acima de 9 mil reais esta relação se reduz para 4,7%.

Quando se observa a participação das TVFKs nos convênios federais totais, conclui-se que os repasses de capital correspondem a 71,2%, em média, das TVFTs dos municípios mais pobres, já os grupos de renda média e alta apresentam uma participação relativa 15 a 20% maior das TVFCs. Consequentemente, as TVFKs se mostram mais relevantes, sobretudo, nas capitais de renda baixa. Segundo o gráfico 5.3.2, houve uma forte tendência de crescimento da participação das TVFKs sobre as TVFTs nas capitais com renda *per capita* até 6 mil e com renda superior a 9 mil reais. Contrariando esta lógica, o grupo das capitais de renda entre 6 e 9 mil reais por habitante manteve uma

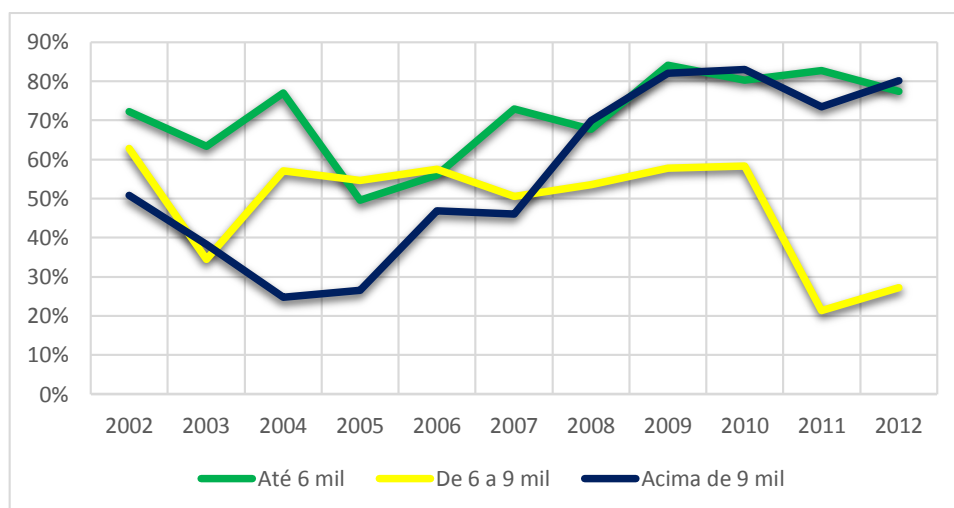
taxa de TVFK em relação a TVFT estável de cerca de 55%, que em 2011 e 2012 se reduziu a aproximadamente 25%.

GRÁFICO 5.3.1. – TVFK/INV por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

GRÁFICO 5.3.2. – TVFK/TVFT por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)



TABELA 5.3.1. - Participação das transferências voluntárias federais de capital relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de PIB *per capita* (em %).

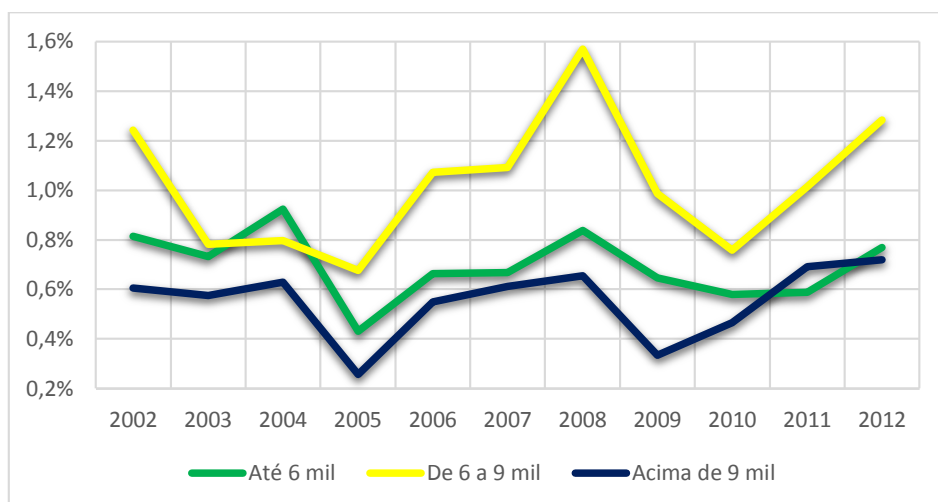
PIB P.C.	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 6 mil	TVFK/INV	15,5	12,5	24,6	11,6	20,2	27,4	21,5	40,2	24,1	26,1	15,5	21,7	11,6	40,2	8,2	37,8
	TVFK/TVFT	72,2	63,4	77,1	49,6	56,0	73,0	67,8	84,1	80,2	82,8	77,4	71,2	49,6	84,1	11,1	15,6
	TVFC/TVFT	27,8	36,6	22,9	50,4	44,0	27,0	32,2	15,9	19,8	17,2	22,6	28,8	15,9	50,4	11,1	38,5
De 6 a 9 mil	TVFK/INV	23,0	6,2	17,3	15,5	17,7	12,8	14,7	17,9	18,4	5,7	8,1	14,3	5,7	23,0	5,6	38,8
	TVFK/TVFT	62,8	34,4	57,0	54,7	57,5	50,5	53,6	57,8	58,3	21,4	27,2	48,6	21,4	62,8	14,1	29,0
	TVFC/TVFT	37,2	65,6	43,0	45,3	42,5	49,5	46,4	42,2	41,7	78,6	72,8	51,4	37,2	78,6	14,1	27,5
Acima de 9 mil	TVFK/INV	6,5	1,6	1,5	2,9	6,8	3,5	6,4	7,4	9,2	2,0	3,3	4,7	1,5	9,2	2,7	57,6
	TVFK/TVFT	50,9	38,3	24,8	26,5	46,9	46,1	69,9	82,0	83,0	73,5	80,1	56,5	24,8	83,0	22,0	38,9
	TVFC/TVFT	49,1	61,7	75,2	73,5	53,1	53,9	30,1	18,0	17,0	26,5	19,9	43,5	17,0	75,2	22,0	50,7

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

Quando se avalia a relevância das TVFKs no PIB, considerando a tabela 5.3.2 e o gráfico 5.3.4, depreende-se que para os grupos de renda baixa e média a participação dos convênios federais de capital sobre o PIB é semelhante, 0,151% e 0,147%. Apesar disso, os municípios de renda baixa possuem uma menor participação do investimento público local no PIB, 0,696%, em média, enquanto que as capitais de renda média investem 1,025% do PIB. Isto corrobora a análise acima de que os municípios pobres são os mais dependentes dos convênios federais de capital, pois geralmente apresentam escassas fontes de investimento.

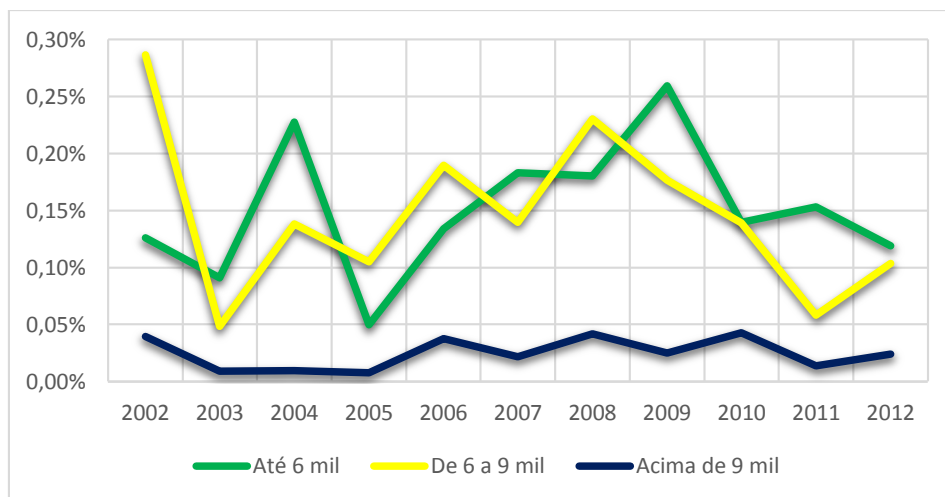
Como já era esperado, os municípios de renda alta possuem uma ínfima participação das TVFKs no PIB, em média 0,025%. Curiosamente, o INV sobre o PIB destas capitais é o mais baixo, atingindo 0,554%, como exposto no gráfico 5.3.3. É possível que isto aconteça pois o PIB destes municípios é alto, então o INV parece ser menor, ou também por que os governos locais podem priorizar gastos públicos correntes, como em saúde e educação.

GRÁFICO 5.3.3. – INV/PIB por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.3.4. – TVFK/PIB por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.3.2 - Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de PIB *per capita* (em %).

PIB P. C.	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 6 mil	INV/PIB	0,813	0,732	0,924	0,431	0,664	0,668	0,839	0,645	0,580	0,587	0,770	0,696	0,431	0,924	0,139	19,9
	TVFK/PIB	0,126	0,091	0,228	0,050	0,134	0,183	0,180	0,259	0,140	0,153	0,119	0,151	0,050	0,259	0,059	39,3
	TVFC/PIB	0,048	0,053	0,068	0,051	0,105	0,068	0,086	0,049	0,034	0,032	0,035	0,057	0,032	0,105	0,023	40,0
	TVFT/PIB	0,174	0,144	0,295	0,101	0,239	0,251	0,266	0,308	0,174	0,185	0,154	0,208	0,101	0,308	0,067	32,3
De 6 a 9 mil	INV/PIB	1,243	0,781	0,798	0,676	1,072	1,091	1,569	0,985	0,757	1,015	1,283	1,025	0,676	1,569	0,269	26,2
	TVFK/PIB	0,286	0,048	0,138	0,105	0,190	0,139	0,230	0,177	0,139	0,058	0,104	0,147	0,048	0,286	0,071	48,4
	TVFC/PIB	0,170	0,092	0,104	0,087	0,140	0,137	0,200	0,129	0,100	0,119	0,154	0,130	0,087	0,200	0,035	26,9
	TVFT/PIB	0,456	0,141	0,242	0,192	0,330	0,276	0,430	0,306	0,239	0,178	0,258	0,277	0,141	0,456	0,099	35,8
Acima de 9 mil	INV/PIB	0,606	0,576	0,630	0,257	0,550	0,611	0,654	0,334	0,465	0,691	0,720	0,554	0,257	0,720	0,146	26,3
	TVFK/PIB	0,039	0,009	0,010	0,007	0,037	0,022	0,042	0,025	0,043	0,014	0,024	0,025	0,007	0,043	0,014	55,8
	TVFC/PIB	0,038	0,015	0,029	0,021	0,042	0,025	0,018	0,005	0,009	0,005	0,006	0,019	0,005	0,042	0,013	67,8
	TVFT/PIB	0,077	0,024	0,038	0,028	0,080	0,047	0,060	0,030	0,052	0,019	0,030	0,044	0,019	0,080	0,021	47,8

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

A tabela das variáveis *per capita*, em valores monetários, ajuda a elucidar melhor algumas dúvidas prévias. Com base na tabela 5.3.3 e no gráfico 5.3.5, confirma-se que há uma tendência forte de crescimento do INV por habitante nas cidades de renda média e alta, acima de 6 mil reais *per capita*, enquanto isso, nas cidades de baixa renda, o investimento evolui pouco.

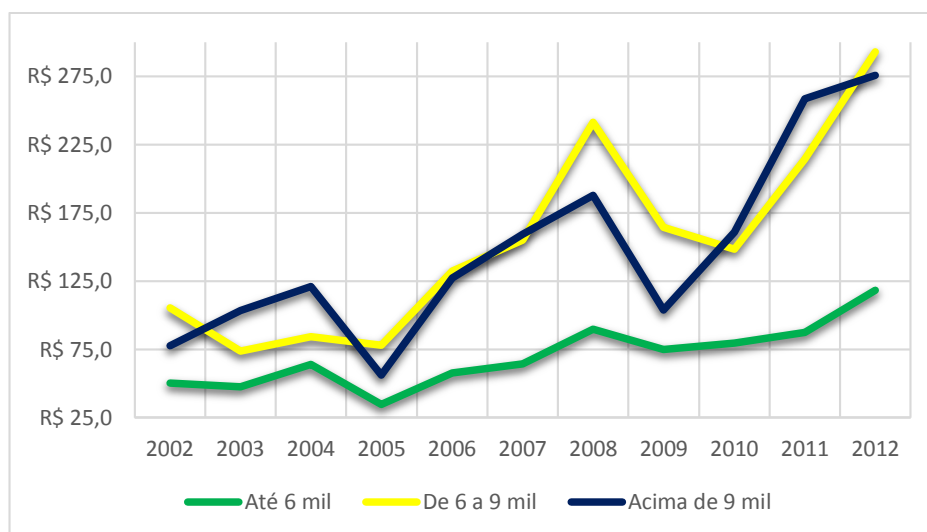
Em média, as capitais de renda alta possuem um INV *per capita* elevado, que soma R\$ 148,20, apesar executarem baixas parcelas de TVFKs, apenas R\$ 6,70 por habitante. Curiosamente, embora o INV *per capita* destes municípios em questão seja alto, a participação dele sobre o PIB é baixa, o que reflete a diferença de riqueza por grupo. Na comparação das capitais das faixas de renda *per capita* até 6 mil e de 6 a 9 mil, destaca-se que o INV *per capita* dos municípios de baixa renda é realmente muito menor que o do outro grupo, situando-se em R\$ 69,80, ao passo que as de renda média investem 153,60 reais por habitante. Quando se observam as taxas de TVFKs *per capita*, causa surpresa o fato de que, em média, as cidades de renda baixa executam cerca de R\$ 15,70, enquanto que as de renda média dispõem de 20,60 reais *per capita*.

Novamente, a lógica econômica das transferências voluntárias federais de capital é contrariada, já que um o segundo grupo tem mais que o dobro do valor *per capita* para investir e ainda assim recebe mais TVFKs *per capita* que os municípios de renda mais baixa, vide o gráfico 5.3.6. Soma-se a isto, o fato de que os convênios federais de capital compõem uma maior parcela do

investimento nos municípios do primeiro grupo, em vez do segundo, o que expressa que eles são altamente dependentes.

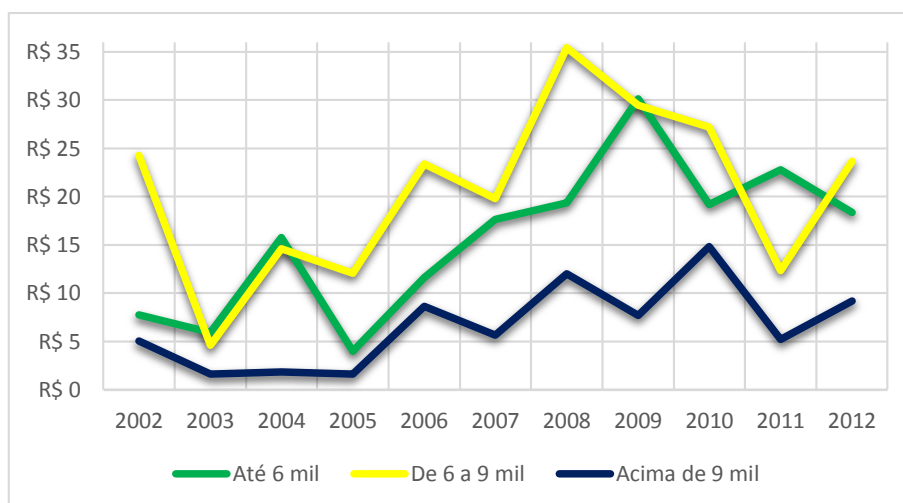
A partir da tabela em discussão e do gráfico 5.3.7, conclui-se também que as TVFCs *per capita* são mais de quatro vezes maiores para as capitais de renda média, que para as de renda baixa. É provável que isto aconteça pois estes municípios executam menos os recursos que estão empenhados, ou ainda que apresentam baixa taxa de captação.

GRÁFICO 5.3.5. – INV/POP por Faixa de PIB *per capita*



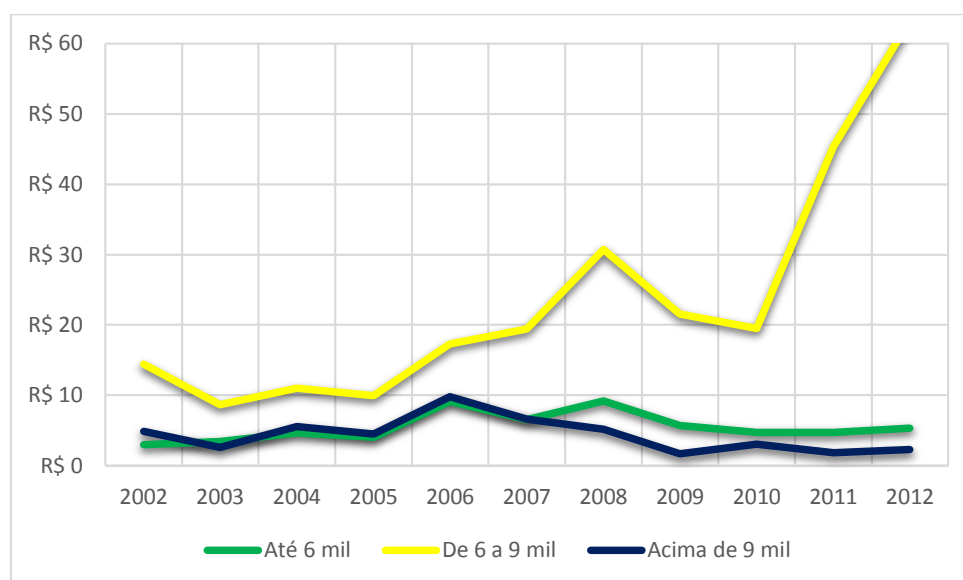
Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.3.6. – TVFK/POP por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.3.7. – TVFC/POP por Faixa de PIB *per capita*



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.3.3. - Taxa de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes *per capita* por Faixa de PIB *per capita* (em R\$).

PIB P. C.	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 6 mil	INV/POP	50,2	47,5	64,0	34,5	57,6	64,3	89,8	74,9	79,7	87,2	118,4	69,8	34,5	118,4	23,5	33,7%
	TVFK/POP	7,8	5,9	15,7	4,0	11,6	17,6	19,3	30,1	19,2	22,7	18,3	15,7	4,0	30,1	7,8	49,7%
	TVFC/POP	3,0	3,4	4,7	4,1	9,1	6,5	9,2	5,7	4,7	4,7	5,3	5,5	3,0	9,2	2,1	37,4%
	TVFT/POP	10,7	9,3	20,4	8,1	20,7	24,2	28,5	35,8	23,9	27,5	23,7	21,2	8,1	35,8	8,7	41,0%
De 6 a 9 mil	INV/POP	105,3	73,8	84,4	77,9	132,1	154,8	241,1	164,4	148,1	214,5	292,7	153,6	73,8	292,7	71,1	46,3%
	TVFK/POP	24,3	4,6	14,6	12,1	23,4	19,8	35,4	29,5	27,2	12,3	23,6	20,6	4,6	35,4	9,0	43,6%
	TVFC/POP	14,4	8,7	11,0	10,0	17,3	19,4	30,7	21,5	19,5	45,4	63,3	23,7	8,7	63,3	16,8	70,8%
	TVFT/POP	38,7	13,3	25,6	22,1	40,7	39,2	66,2	51,0	46,7	57,7	86,9	44,4	13,3	86,9	21,0	47,3%
Acima de 9 mil	INV/POP	77,6	103,2	120,9	56,2	127,0	159,4	187,8	103,7	161,0	258,3	275,6	148,2	56,2	275,6	69,9	47,1%
	TVFK/POP	5,0	1,6	1,8	1,6	8,6	5,6	12,0	7,7	14,8	5,2	9,2	6,7	1,6	14,8	4,3	64,9%
	TVFC/POP	4,9	2,6	5,5	4,5	9,8	6,6	5,2	1,7	3,0	1,9	2,3	4,4	1,7	9,8	2,4	55,9%
	TVFT/POP	9,9	4,2	7,4	6,1	18,4	12,2	17,2	9,4	17,9	7,0	11,5	11,0	4,2	18,4	4,9	44,9%

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

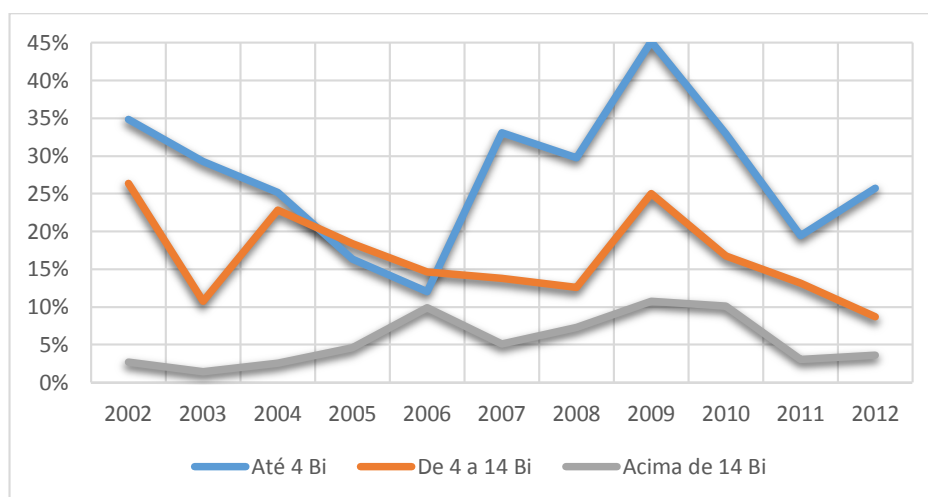
#### 5.4. Comparação por Faixa de PIB em valores absolutos

Seguindo a mesma tendência da tabela de PIB *per capita*, quanto menor o PIB absoluto dos municípios, maior é a relevância das TVFKs no investimento público das prefeituras das capitais. Comprova-se na tabela 5.4.1 que no grupo de até 4 bilhões de PIB absoluto, a taxa de participação dos convênios federais de capital corresponde a 27,6% do INV, já na faixa de 4 a 14 bilhões representa 16,6% e por fim, no grupo de PIB real médio acima de 14 bilhões, a relação é de

5,6%. Observa-se no gráfico 5.4.1 o comportamento dessa participação ao longo de onze anos.

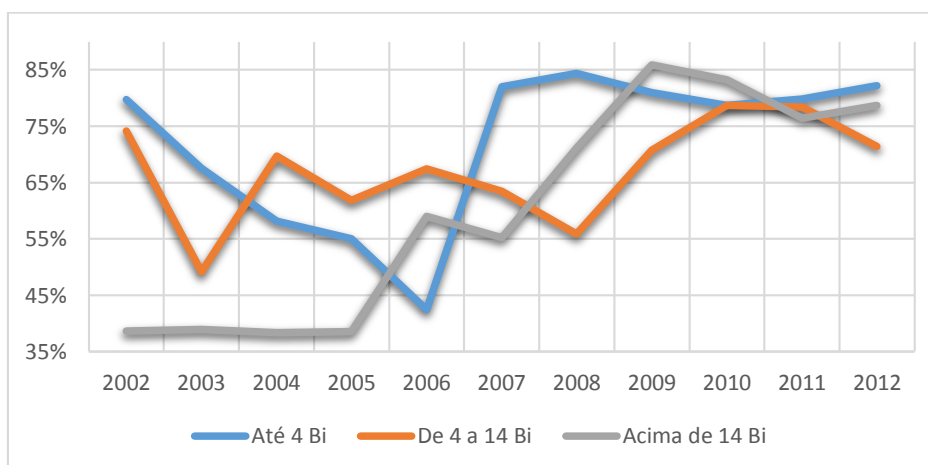
Nesse sentido, quanto menor o PIB absoluto, maior é a participação das TVFKs nas transferências voluntárias totais, e menor é a dimensão das TVFCs. O primeiro grupo apresenta composição de 71,9% de TVFKs nas TVFTs, o segundo marca 67,4% e o terceiro acumula 60,4%. Como visto previamente, faz sentido que um município mais rico receba mais transferências correntes que de capital, em vez do oposto. Há uma tendência de convergência entre os três grupos, no sentido de aumentar a participação das TVFKs no total de convênios federais para as capitais, que pode ser melhor visualizada no gráfico 5.4.2.

GRÁFICO 5.4.1. – TVFK/INV por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

GRÁFICO 5.4.2. – TVFK/TVFT por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

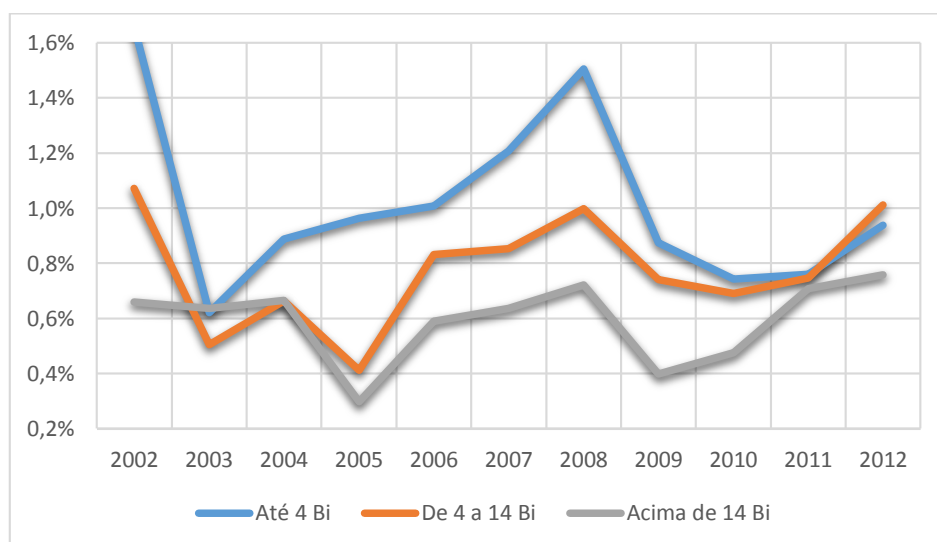
TABELA 5.4.1. - Participação das transferências voluntárias federais de capital em relação ao investimento municipal e ao total das transferências voluntárias federais por Faixa de PIB absoluto (em %).

PIB	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 4 bilhões	TVFK/INV	34,9	29,2	25,2	16,3	12,0	33,1	29,7	45,1	32,9	19,5	25,8	27,6	12,0	45,1	9,3	33,8
	TVFK/TVFT	79,7	67,5	58,1	55,0	42,4	82,0	84,3	80,9	78,7	79,8	82,2	71,9	42,4	84,3	14,1	19,6
	TVFC/TVFT	20,3	32,5	41,9	45,0	57,6	18,0	15,7	19,1	21,3	20,2	17,8	28,1	15,7	57,6	14,1	50,0
De 4 a 14 bilhões	TVFK/INV	26,3	10,7	22,8	18,4	14,7	13,8	12,6	25,1	16,7	13,2	8,7	16,6	8,7	26,3	5,9	35,3
	TVFK/TVFT	74,1	49,2	69,7	61,8	67,5	63,5	55,9	70,7	78,7	78,4	71,4	67,4	49,2	78,7	9,2	13,6
	TVFC/TVFT	25,9	50,8	30,3	38,2	32,5	36,5	44,1	29,3	21,3	21,6	28,6	32,6	21,3	50,8	9,2	28,0
Acima de 14 bilhões	TVFK/INV	2,7	1,4	2,6	4,6	9,9	5,1	7,3	10,8	10,1	3,1	3,6	5,6	1,4	10,8	3,4	61,1
	TVFK/TVFT	38,7	38,9	38,4	38,6	59,0	55,2	71,1	85,8	83,3	76,4	78,7	60,4	38,4	85,8	19,5	32,3
	TVFC/TVFT	61,3	61,1	61,6	61,4	41,0	44,8	28,9	14,2	16,7	23,6	21,3	39,6	14,2	61,6	19,5	49,2

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

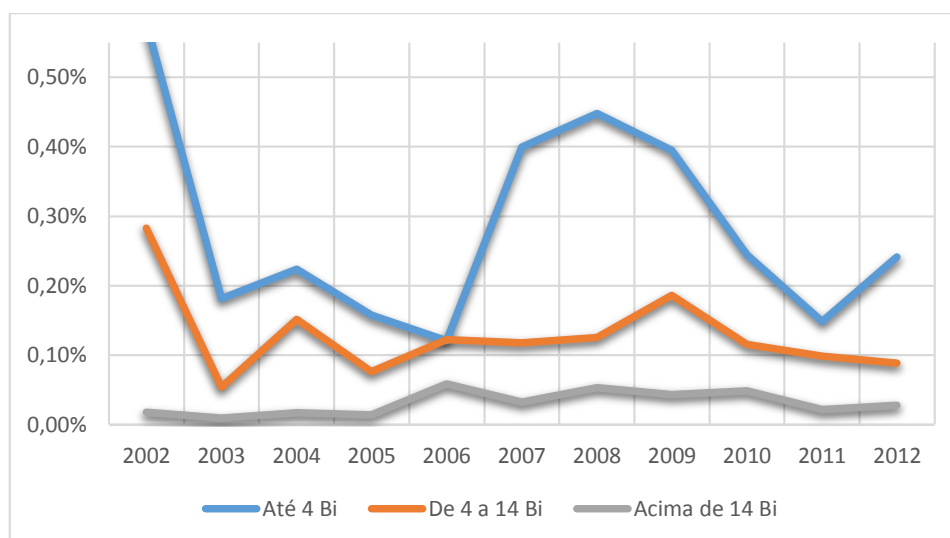
Os resultados também são convergentes na tabela 5.4.2, em que os municípios com menor renda absoluta possuem uma alta participação do INV e das TVFKs sobre o PIB, sendo 1,015% e 0,285%, os municípios de renda agregada média possuem, em média, 0,775% e 0,129%, e os de PIB absoluto alto apenas marcam 0,595% de INV e 0,031% de TVFK. Portanto, como se evidencia nos gráficos 5.4.3 e 5.4.4, o INV e as TVFKs sobre o PIB representam maior fatia para os municípios com menor PIB absoluto, que consequentemente são economias menores, não necessariamente mais pobres, já que esta é medida pelo PIB *per capita*.

GRÁFICO 5.4.3. – INV/PIB por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.4.4. – TVFK/PIB por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.4.2. - Participação relativa do investimento e das transferências voluntárias federais de capital e correntes sobre o PIB por Faixa de PIB absoluto (em %).

PIB	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 4 bilhões	INV/PIB	1,660	0,621	0,889	0,964	1,008	1,207	1,506	0,875	0,743	0,761	0,938	1,015	0,621	1,660	0,321	31,6
	TVFK/PIB	0,578	0,182	0,224	0,158	0,121	0,399	0,448	0,395	0,244	0,148	0,242	0,285	0,121	0,578	0,148	51,7
	TVFC/PIB	0,147	0,087	0,161	0,129	0,164	0,088	0,083	0,093	0,066	0,037	0,052	0,101	0,037	0,164	0,043	43,1
	TVFT/PIB	0,726	0,269	0,385	0,287	0,285	0,487	0,531	0,488	0,311	0,186	0,294	0,386	0,186	0,726	0,157	40,6
De 4 a 14 bilhões	INV/PIB	1,072	0,505	0,663	0,413	0,832	0,853	0,998	0,741	0,691	0,747	1,012	0,775	0,413	1,072	0,207	26,7
	TVFK/PIB	0,283	0,054	0,151	0,076	0,122	0,117	0,126	0,186	0,116	0,098	0,088	0,129	0,054	0,283	0,062	48,3
	TVFC/PIB	0,099	0,056	0,066	0,047	0,059	0,068	0,099	0,077	0,031	0,027	0,035	0,060	0,027	0,099	0,025	41,0
	TVFT/PIB	0,381	0,110	0,217	0,123	0,181	0,185	0,225	0,262	0,147	0,125	0,124	0,189	0,110	0,381	0,081	42,7
Acima de 14 bilhões	INV/PIB	0,660	0,636	0,665	0,297	0,590	0,636	0,723	0,399	0,475	0,707	0,758	0,595	0,297	0,758	0,145	24,4
	TVFK/PIB	0,018	0,009	0,017	0,014	0,059	0,032	0,053	0,043	0,048	0,022	0,027	0,031	0,009	0,059	0,017	55,1
	TVFC/PIB	0,028	0,014	0,027	0,022	0,041	0,026	0,021	0,007	0,010	0,007	0,007	0,019	0,007	0,041	0,011	57,8
	TVFT/PIB	0,046	0,023	0,044	0,035	0,099	0,059	0,074	0,050	0,058	0,028	0,035	0,050	0,023	0,099	0,022	43,7

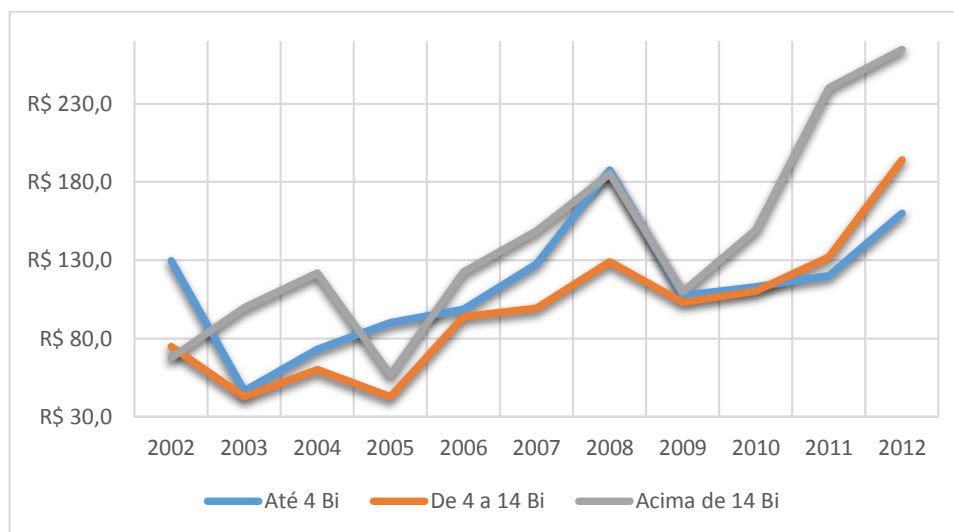
Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

A partir da tabela 5.4.3, e dos gráficos 5.4.5 e 5.4.6, confirma-se que quando a análise versa sobre o PIB absoluto, em vez do PIB *per capita*, o cenário muda bastante. Os municípios com menor PIB absoluto são os que mais recebem TVFKs *per capita*, numa média R\$32,00 por habitante, os de PIB médio recebem 15,3 reais, e os de PIB alto executam apenas 7,8 reais. Na perspectiva do INV *per capita*, apresentam as maiores taxas os municípios de PIB alto, com



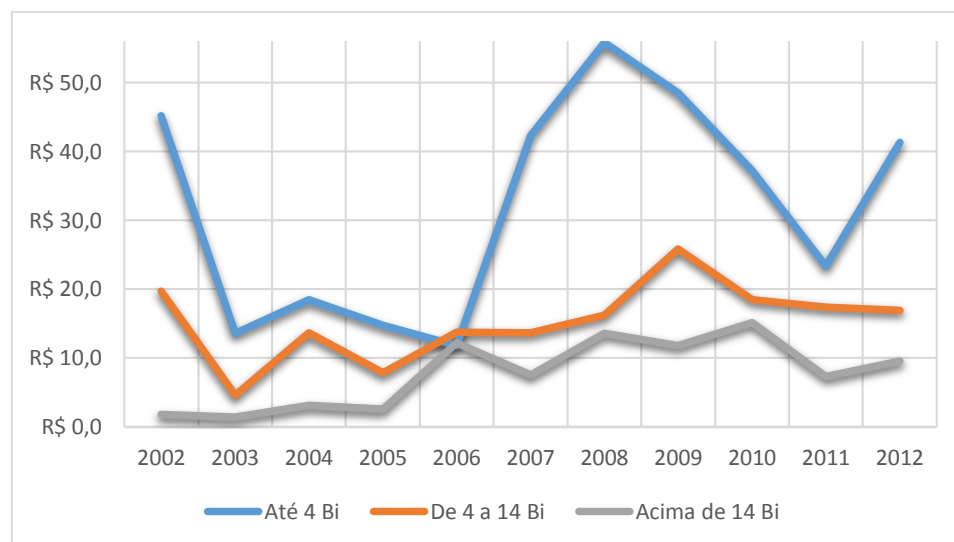
cerca de R\$ 142,40, os de renda agregada média investem 98,5 reais, e os que possuem PIB baixo tem taxa média de 114,00 reais por habitante.

GRÁFICO 5.4.5. – INV/POP por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

GRÁFICO 5.4.6. – TVFK/POP por Faixa de PIB absoluto



Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

TABELA 5.4.3. – Taxas de investimento e de transferências voluntárias federais de capital e correntes *per capita* por Faixa de PIB absoluto (em R\$).

PIB	RELAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉD.	MÍN.	MÁX.	D.P.	C.V.
Até 4 bilhões	INV/POP	129,6	46,5	73,2	90,1	98,6	127,7	187,5	107,4	113,2	120,1	160,2	114,0	46,5	187,5	38,8	34,1%
	TVFK/POP	45,2	13,6	18,4	14,7	11,8	42,3	55,8	48,5	37,2	23,4	41,3	32,0	11,8	55,8	15,9	49,7%
	TVFC/POP	11,5	6,5	13,3	12,1	16,1	9,3	10,4	11,4	10,1	5,9	9,0	10,5	5,9	16,1	2,9	27,6%
	TVFT/POP	56,7	20,1	31,7	26,8	27,9	51,6	66,1	59,9	47,3	29,3	50,2	42,5	20,1	66,1	15,7	37,0%
De 4 a 14 bilhões	INV/POP	74,9	42,8	60,1	42,8	93,9	99,5	129,1	103,2	110,4	132,3	194,2	98,5	42,8	194,2	44,3	45,0%
	TVFK/POP	19,7	4,6	13,7	7,9	13,8	13,7	16,2	25,9	18,5	17,4	16,9	15,3	4,6	25,9	5,7	37,3%
	TVFC/POP	6,9	4,7	6,0	4,9	6,6	7,9	12,8	10,7	5,0	4,8	6,8	7,0	4,7	12,8	2,6	37,2%
	TVFT/POP	26,6	9,3	19,7	12,7	20,4	21,6	29,0	36,6	23,5	22,2	23,7	22,3	9,3	36,6	7,4	33,0%
Acima de 14 bilhões	INV/POP	67,8	99,8	121,8	56,8	122,6	148,7	185,3	109,9	149,3	240,0	264,8	142,4	56,8	264,8	65,6	46,0%
	TVFK/POP	1,8	1,4	3,1	2,6	12,2	7,6	13,6	11,8	15,1	7,3	9,6	7,8	1,4	15,1	5,0	63,9%
	TVFC/POP	2,9	2,3	5,0	4,2	8,5	6,2	5,5	2,0	3,0	2,3	2,6	4,0	2,0	8,5	2,1	51,0%
	TVFT/POP	4,7	3,7	8,1	6,8	20,6	13,7	19,1	13,8	18,2	9,6	12,2	11,9	3,7	20,6	5,8	49,1%

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do IBGE (vários anos)

## 5.5. Destacando e Explicando os Principais Resultados

De modo geral, os resultados desta pesquisa de monografia nos levam a inferir que: a) Há uma enorme disparidade nas taxas de investimento *per capita* dos diversos grupos de capitais; b) As transferências de capital representam a maior parte das transferências voluntárias totais; c) A participação relativa das transferências de capital sobre o total de transferências voluntárias federais tem aumentado expressivamente nos últimos anos; d) Há vários grupos de capitais que possuem significativa dependência das transferências voluntárias de capital para realizar investimentos municipais; e) As TVFKs e o INV sobre o PIB apresentam maior participação relativa para as economias de menor dimensão, menor população e renda *per capita* mais baixa; f) O sistema de transferências voluntárias de capital não garante e nem promove a equalização interregional do investimento público.

Para validar a primeira conclusão, expõe-se que as capitais da região Nordeste apresentam uma taxa de investimento *per capita* média que equivale a menos de 50% da mesma taxa da região Sudeste, e também o grupo das capitais com PIB *per capita* de acima de 9 mil reais que possuem uma taxa de investimento por habitante média superior ao dobro da mesma taxa para as capitais com PIB *per capita* de até 6 mil reais. Neste sentido, fica claro que os municípios mais pobres possuem capacidade de investimento extraordinariamente mais baixa que os municípios mais ricos. Há inclusive

grupos de municípios que possuem abundantes fontes de investimento, pois apesar de executarem um baixíssimo percentual de TVFKs, obtêm as maiores taxas de investimento por habitante, o que evidencia a irrelevância dos convênios de capital para eles.

Para assegurar a segunda conclusão, evidencia-se que as capitais da região Norte e Nordeste, dos grupos com população de até 1 milhão de habitantes, com PIB *per capita* de até 6 mil reais e com PIB absoluto de até 14 bilhões de reais possuem cerca de 70% das TVFKs no total de transferências voluntárias, por sua vez, as capitais da região Sudeste e Centro-Oeste, dos grupos com população acima de 1 milhão de habitantes, com PIB *per capita* acima de 9 mil reais e PIB absoluto acima de 14 bilhões de reais recebem aproximadamente 60% de transferências voluntárias de capital sobre o total de transferências voluntárias federais, já as capitais da região Sul, e do grupo de PIB *per capita* entre 6 e 9 mil reais apresentam aproximadamente 50% de convênios de capital sobre o total de convênios federais. Generalizando, as capitais com menor população, menor PIB absoluto e menor PIB *per capita* tendem a possuir mais participação relativa das TVFKs que as demais capitais, o que implica que as capitais com maior população, maior PIB absoluto e maior PIB *per capita* tendem a apresentar maior participação relativa de transferências voluntárias correntes que as demais capitais, embora em valores absolutos suas transferências de capital sejam maiores.

Para afiançar a terceira conclusão, infere-se que a participação relativa média das TVFKs de todas as capitais, em relação às TVFTs, permaneceu em patamares aproximados a 50% de 2003 a 2006, a 60% em 2007, a de 70% em 2008, e acerca de 80% de 2009 a 2012. Portanto, pode-se dizer que participação relativa das transferências voluntárias federais de capital tem aumentado significativamente nos últimos anos, conseqüentemente a participação relativa das transferências voluntárias correntes tem diminuído, provavelmente isto é impulsionado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve sua primeira edição lançada em janeiro de 2007, e a segunda lançada em março de 2010, ao priorizar despesas de investimento em infraestrutura pública, que são realizados parcialmente por meio de convênios federais com os governos municipais. Ressalta-se que as transferências voluntárias são um dos

instrumentos mais efetivos para expandir ou contrair a política fiscal, principalmente o investimento público.

Avalia-se positivamente a priorização do Governo Federal nos últimos anos pelos gastos de capital, em vez de correntes, do montante destinado às capitais por meio de convênios, sobretudo nas regiões com baixa capacidade de investimento. Como visto previamente, é compreensível que um município mais rico receba mais transferências correntes que de capital, em vez do oposto, afinal nas grandes cidades e mais ricas, há elevado grau de favelização, violência e necessidade por programas governamentais comunitários ou de cunho social, por exemplo. Apesar das pequenas diferenças, há uma forte tendência de convergência de todos grupos, no sentido de aumentar a participação das TVFKs sobre o total de convênios federais destinados às capitais brasileiras.

Para confirmar a quarta conclusão, justifica-se que as capitais da região Nordeste, do grupo com PIB *per capita* de até 6 mil reais e com PIB absoluto de até 4 bilhões, e dos grupos com população de até 1 milhão de habitantes são as mais dependentes das transferências voluntárias de capital para investir, pois aproximadamente 25% dos investimentos são provenientes de transferências voluntárias federais. Por outro lado, as capitais da região Sudeste, do grupo com população acima de 2 milhões de habitantes, com PIB *per capita* acima de 9 mil reais, e com PIB absoluto acima de 14 bilhões de reais são as menos dependentes das transferências voluntárias em matéria de investimento, já que as transferências voluntárias de capital representam, aproximadamente, apenas 5% dos investimentos municipais. Desta maneira, pode-se concluir que as capitais mais pobres, com economias de menor dimensão, e com menor população são relativamente dependentes das TVFKs, que respondem a aproximadamente 1/4 do investimento municipal, já as capitais mais ricas, com economias de maior dimensão e com maior população são muito pouco dependentes, ou melhor, não dependem das TVFKs para investir, pois elas representam apenas 1/20 do investimento municipal.

Para atestar o quinto argumento, destaca-se que como o PIB é uma medida de riqueza, mesmo que os valores *per capita* INV e das TVFKs fossem idênticos, haveria uma grande diferença na participação relativa destas variáveis sobre PIB dos municípios, pois os municípios mais ricos possuem, obviamente, PIB muito mais elevado, portanto, em uma região mais pobre as transferências

voluntárias federais têm um maior impacto na economia local, em contraste a uma região mais rica, onde elas são pouco relevantes. O peso das duas variáveis citadas tende a ser mais alto nas economias dos municípios com menor população, menor PIB absoluto e menor PIB *per capita*, e especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Para endossar a sexta conclusão, serão discutidas quatro incoerências encontradas, e para complementar a análise introduziremos a relação TVFK/INV, a qual será chamada de grau de dependência das transferências voluntárias para investir. Com base no relato abaixo, ficará evidente que a lógica econômica das transferências voluntárias federais de capital é completamente contrariada, pois não elas garantem equalização do investimento público no presente entre os municípios, nem conduzem a caminhos para sua consecução no futuro. De fato, as transferências voluntárias federais de capital brasileiras, nas configurações atuais, somente reforçam e perpetuam as desigualdades.

Na comparação regional, constata-se as regiões Norte e Nordeste recebem TVFKs *per capita* idênticas (R\$ 16,85), embora o INV *per capita* da primeira seja maior (R\$102,60), com grau de dependência menor (16,3%), e o da segunda somente 69,90 reais, com grau de 23,6%. Já a região Centro-Oeste, mesmo possuindo uma elevada taxa de investimento *per capita* de 159,80 reais, um grau médio de 16,5%, ainda recebe TVFKs *per capita* de 23,50 reais, isto é, superiores às duas regiões citadas. Neste sentido, é contraditório que a região Nordeste apesar de ser muito dependente das TVFKs, e possuir baixa capacidade de investimento, ainda recebe baixas taxas de convênios federais de capital por habitante.

Na comparação populacional, contrariando às expectativas, as capitais com população de até 500 mil habitantes possuem um INV *per capita* de R\$ 139,10 e TVFKs *per capita* de R\$ 35,90, com grau de dependência de 24,1%, por outro lado, as capitais com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam um INV *per capita* menor, de R\$ 112,60, e recebem TVFKs *per capita* de apenas 27,40 reais, possuindo um grau de 26,6%. É provável que estes municípios com menor população tenham maiores taxas de investimentos e convênios de capital *per capita* justamente por que a densidade populacional é menor, o que faz com que as fatias do montante rateado sejam maiores.

O cenário mais alarmante é a comparação das faixas de PIB *per capita*. Enquanto as capitais que possuem renda por habitante de até 6 mil reais dispõem de uma média anual de R\$ 69,80 *per capita* para investir e recebem TVFKs *per capita* baixas de R\$ 15,70, com grau de dependência de 21,7%, as capitais que apresentam PIB *per capita* de 6 a 9 mil reais, portanto mais ricas, recebem TVFKs *per capita* maiores que somam R\$ 20,60, mesmo dispondo de um INV per capita muito superior, de aproximadamente 153,60 reais, e ainda um grau de dependência menor (14,3%). Em qualquer contexto, é injustificável que municípios mais ricos, com maior capacidade de investimento, com menor grau de dependência de convênios federais de capital, recebam mais TVFKs que municípios mais pobres, menos recursos para investimento e maior grau de dependência.

Por fim, na comparação por porte econômico, as capitais que têm PIB absoluto de até 4 bilhões, economias de menor dimensão, apresentam um INV *per capita* de 114 reais, recebem TVFKs *per capita* de 32 reais, e possuem grau de dependência alto de 27,6%, já as de PIB absoluto de 4 a 14 bilhões, que são economias de dimensão média, investem por habitante cerca de 98,50 reais e só recebem 15,30 reais de convênios de capital, contudo, como seu grau de dependência é menor, cerca de 16,6%, há uma um pouco mais justificável que as transferências de capital sejam menores.

É importante reiterar que alguns resultados anuais destoantes podem acontecer por algum motivo específico, que são difíceis de identificar, mas seguramente são exceções que não afetam gravemente os resultados agregados, como uma maior ou menor taxa de execução dos recursos empenhados e liquidados, uma maior ou menor densidade populacional, uma maior ou menor captação média de transferências voluntárias federais, ou ainda mais excepcionais, como a execução de algum projeto esporádico de grande dimensão e valor monetário que apresente relevante interesse nacional.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiu-se ao longo do trabalho a importância das transferências de capital, no contexto da descentralização fiscal e do investimento público, sobretudo nos municípios que possuem renda baixa, menor receita tributária direta e restrito acesso às operações de crédito. Como lembram Petchey e MacDonald (2007), os convênios federais de capital devem ser uma solução de curto e médio prazo, para cumprir um determinado objetivo, exceto quando há projetos esporádicos de grande dimensão e relevante interesse nacional.

Ressalta-se que as prefeituras municipais de menor porte, com base na literatura e nas evidências, por conta de fragilidades institucionais, são menos capazes elaborar projetos, cumprir os trâmites para a obtenção dos recursos federais e ainda para executá-los, o que se constitui numa barreira equalização do investimento nestes municípios. Como há um interesse nacional em desenvolver a infraestrutura pública destas localidades atrasadas, dado o transbordamento de benefícios, é necessário que o Governo Federal tome a responsabilidade para si. Neste sentido, somente em casos excepcionais, os convênios federais de capital contemplariam outros grupos com maior PIB *per capita* e amplas fontes de investimento, como por exemplo, em obras eventuais de extrema relevância ao país como um todo.

Este estudo das transferências voluntárias de capital corrobora com a análise de Prado (2007) de que o sistema fiscal do federalismo brasileiro não possui mecanismos eficientes e dinâmicos de redução de disparidades inter-regionais, dado que o modelo atual do Governo Federal está contribuindo para aumentar a desigualdade de infraestrutura e renda entre grupos de cidades da pesquisa. Como foi explanado por Mendes (2005), transferências mal formuladas podem agravar os desequilíbrios que se propõem a solucionar.

De fato, não há atualmente um planejamento econômico lógico para a concessão das transferências voluntárias, com objetivos claros, tampouco seria justo afirmar que o critério é somente político. Na prática os recursos são distribuídos de maneira isolada e aleatória, em função errática de vários fatores:

a) A influência política dos representantes do estado e do município no Governo Federal, seus ministérios e demais órgãos, e no Congresso Nacional, como

provaram Ferreira e Bugarin (2007), Schneider (2012), Amorim Neto e Simonassi (2013); b) a prioridade político-eleitoreira de investimento estabelecida pelo Presidente da República; c) A qualidade do projeto elaborado e sua viabilidade; d) Grau de pobreza; e) Região; f) Demais grupos de pressão; g) Obra de grande interesse nacional.

Faz-se a observação pertinente que os gestores públicos, muitas vezes confundem uma economia de baixo PIB absoluto com uma economia pobre, isto é, uma economia de menor dimensão, mas que pode possuir PIB *per capita* médio ou alto, o que provavelmente tem levado ao maior repasse a municípios de renda média *per capita*, em vez dos de renda baixa. Portanto, com base nos critérios de equalização, julga-se inadmissível que uma localidade mais pobre, com recursos para investimentos mais escassos, e maior grau de dependência de transferências voluntárias, acabe recebendo menos por habitante que outra localidade com fontes mais abundantes de investimento, maior nível de renda e menor grau de dependência de recursos federais.

Considerando a existência de restrição orçamentária, a recomendação econômica deste presente trabalho é que o Governo Federal estabeleça um critério de concessão que priorize a equalização do investimento público entre os municípios, de modo a reduzir o desequilíbrio horizontal e garantir um padrão mínimo de infraestrutura nacional. Nesta lógica, as transferências de capital deveriam ser concedidas com base numa fórmula, exclusivamente, às cidades que possuem a maioria das seguintes características: baixa capacidade de investimento (INV *per capita*), significativas defasagens no estoque de capital de infraestrutura pública *per capita*, maior grau de dependência dos convênios de capital (TVFK/INV), baixa receita tributária direta *per capita*, e menor PIB *per capita*. Enfatizando a conclusão de Martinez-Vazquez (2000), não existe fórmula perfeita, afinal os governos centrais devem alterá-la de acordo com as circunstâncias e as prioridades, para que o objetivo da equalização, entre outros, seja atingido.

O presente trabalho deixa como sugestão para os demais pesquisadores de finanças públicas que investiguem a taxa de execução orçamentária das transferências voluntárias da União, que apresenta as fases de empenho, liquidação e pagamento. Neste assunto, não há avaliações existentes, que indiquem se a taxa de execução é semelhante ou muito distinta



entre os municípios das regiões, dos grupos de PIB *per capita*, de PIB absoluto e de população. As evidências atestam que atualmente a taxa de execução orçamentária é muito baixa por vários motivos, o que atrasa a conclusão de investimentos importantes para o país.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R. **Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil.** *Revista de la CEPAL*, v. **84**, p. 135-157, 2004.

ALBERNAZ, L. **Audiência pública debate baixa execução orçamentária e contingenciamento de emendas.** Portal da bancada do Democratas na Câmara dos Deputados, Brasília, junho/2013. Disponível em: <http://deputados.democratas.org.br/audiencia-publica-debate-baixa-execucao-orcamentaria-e-contingenciamento-de-emendas>. Acesso em: 15 de outubro de 2014.

AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004).** *Revista de Economia Política*, v. **33(4)**, p. 704-725, 2013.

ASCHAUER, D. A. **Is Public expenditure productive?** *Journal of Monetary Economics*, v. 23, p. 177-200, 1989.

BAHL, R.; LIM, J. **Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries.** *The journal of federalism*, v. **27** p. 1-20, 1994.

BARBOSA, F.H. et al. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma Proposta de Reforma Tributária.** São Paulo: FGV, 1998.

BARRO, R. **Government spending in a simple model of endogenous growth.** *Journal of Political Economy*, v. 98, 1990.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 6 fev. 2015.

BRASIL. **Inciso X do art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Dispõe sobre regras de transferências voluntárias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Cartilha do Sistema de Convênios (SICONV) para municípios.** 2013. Disponível em:

[https://www.convenios.gov.br/portal/aviso/CARTILHA\\_SICONV\\_PARA\\_MUNICIPIOS](https://www.convenios.gov.br/portal/aviso/CARTILHA_SICONV_PARA_MUNICIPIOS) - Jan\_13-1.pdf Acesso em 13 de fevereiro de 2015

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. **The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution**. New York: Cambridge University Press, 1980

CANDEIA, R. S. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

CATAIA, M. **Federalismo brasileiro: As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios)**. *Revista Geográfica de América Central*, número especial 2, p. 1-16, 2011.

CNM. **Aumenta número de Municípios com restrições no CAUC**. *Estudos técnicos da Confederação Nacional dos Municípios*. 2013. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/aumenta-numero-municipios-restricoes.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

DUARTE, A. J. M. A. & SILVA, A. M. A. & LUZ, E. M. & GERARDO, J. C. **Transferências federais no Brasil 2006: Uma análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal**. *Revista de Economia*, Editora UFPR, v. 37(1), p. 169-196, 2011.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. **Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro**. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61(3), p. 271-300, 2007.

FERREIRA, P. C. & MALLIAGROS, T. G. **Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil: 1950-1995**. *Pesquisas e Planejamento Econômico*, 2:315-338. 1998.

GAMKHAR, S; SHAH, A. The impact of intergovernmental fiscal transfers: a synthesis of the conceptual and empirical literature. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Org.) **Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice**. Washington, DC: World Bank. 2007. p. 225-258.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. **Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 36, p. 311-349, 2011.

GASPARINI, C. E.; RAMOS, F. S. **Incentivos à eficiência na descentralização fiscal brasileira: o caso do FPM no Estado de São Paulo**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 34(1), p. 123-199, 2004.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. **Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil**. *Economia Aplicada*, v. 11(2), p. 303-323, 2007.

- HIRSCHMAN, A.O. **The Strategy of Economic Development**. Norton: New York. 1958
- HULTEN, C. R. & SCHWAB, R. M. **A Fiscal Federalism Approach to Infrastructure Policy**. *Regional Science and Urban Economics*, 27(2), pp. 139–59. 1997.
- IBGE. **PIB a preços correntes das capitais brasileiras (2002 a 2012)**. Banco de dados agregados: Sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA). Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&o=30&i=P&c=21>. Acesso em: 6 fev. 2015.
- IBGE. **População das capitais brasileiras: estimativas e censos (2002 a 2012)**. Ipeadata: seção regional – população. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 6 fev. 2015.
- KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KROTH, D. C.; DIAS, J. **Os efeitos dos investimentos público e privado em capitais físico e humano sobre o produto per capita dos municípios da região sul: uma análise em painéis de dados dinâmicos**. *Nova economia*, v. 22(3), p. 621-649, 2012.
- LINHARES, F. C.; SIMONASSI, A. G.; NOJOSA, G. M. **A Dinâmica do Equilíbrio Financeiro Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. *Revista EconomiA*, v. 13, p. 735-758, 2012.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. **An Introduction to International Practices and Best Principles in the Design of Capital Transfers**. *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Department of Economics*. 2000.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. & TIMOFEEV, A. **Propensity to Invest and the Additionality of Capital Transfers: A Country Panel Perspective** International Center for Public Policy, Georgia State University, Working Paper 12-16, March, 2012
- MCLURE JR., C. E. **Tax Assignment in Federal Countries**. Canberra: Australian National University, 1983.
- MENDES, M. **Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments**. *Economia Aplicada*, v. 9(3), p. 427-444, 2005

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C; ARVATE, P. (Org.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 421-461

MENEZES, R. T.; TONETO JUNIOR, R. **Regras fiscais no Brasil: A influência da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios**. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. **29**, p. 7-37, 2006.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt, Brace & Jovanovich. 1972

\_\_\_\_\_. **An essay on fiscal federalism**. *Journal of Economic Literature*, v. **37(3)**, p. 1120-1149, 1999.

\_\_\_\_\_. **Environmental Policy and Fiscal Federalism: Selected Essays of Wallace Oates**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

PETCHEY, J; MACDONALD, G. Financing capital expenditures through grants. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Org.) **Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice**. Washington, DC: World Bank. 2007. p. 425-451.

PORCELLI, F. **Fiscal Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review** Department of Economics - University of Warwick (UK), Working paper. January 2009. Disponível em: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec\\_efficiency\\_gov.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf). Acesso em 6 de fevereiro de 2015.

PRADO, S. R. R. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: Avaliação e alternativas de reforma**. Caderno Fórum Fiscal nº 6 – Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. ESAF. Agosto, 2007 Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos\\_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb06-transferencias-intergovernamentais-na-federacao-brasileira-avaliacao-e-alternativas-de-reforma](http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb06-transferencias-intergovernamentais-na-federacao-brasileira-avaliacao-e-alternativas-de-reforma). Acesso em 6 de fevereiro de 2015.

PRADO, S. R. R. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Mimeo, UNICAMP, São Paulo, 2001

RIBEIRO, P. T. **A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. **14(3)**, p. 819-828, 2009.

RIBEIRO, R. **Orçamento semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnósticos, perspectivas e proposta**. 82 f. Monografia (Curso de

especialização em Processo Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília. 2009. Disponível em:

[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5751/orcamento\\_semi-impositivo\\_ribeiro.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5751/orcamento_semi-impositivo_ribeiro.pdf?sequence=1). Acesso em 6 de fevereiro de 2015.

RIGOLON, F. J. Z. **O investimento em infraestrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28(1), p. 129-158, 1998.

ROMMINGER, A. E. & CAMPOS NETO. C. A. S. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Investimento público em infraestrutura de transporte: impacto de curto e longo prazo no PIB brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET), Curitiba, 2014

SANTOLIN, R; JAYME JR., F. G; REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico**. *Estudos Econômicos*, v. 39(4), p.895-923. 2009.

SCHNEIDER, R. A. M **Motivação Política nas Transferências Voluntárias Federais nos Estados Unidos** 53 f. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em economia), Universidade de Brasília (UnB). 2012

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. **El federalismo fiscal en Brasil: Una visión panorámica**. *Revista de la CEPAL*, v. 91, p. 29-52, 2007.

SILVA, A. M. A. **A baixíssima execução dos investimentos estaduais e municipais advindos das receitas de transferências voluntárias e uma proposta para superá-la**. Documento da Unidade Executora Municipal Fiscal (UEMF) da Secretaria de Finanças da Prefeitura de Maceió. Mimeo. Maceió, Out. 2014

STN. **Investimento das prefeituras municipais das capitais brasileiras (2002 a 2012)**. Relatórios: Finanças do Brasil (Finbra) – Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais). Acesso em: 6 fev. 2015.

STN. **Transferências Voluntárias Federais Correntes e de Capital às prefeituras municipais das capitais brasileiras (2002 a 2012)**. Portal de Contas Públicas da Caixa Econômica Federal: Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN): Balanços anuais. Disponível

em: [https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon\\_internet/index.jsp](https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp).

Acesso em: 6 fev. 2015.

STN. **Relação de exigências para o recebimento de transferências voluntárias – CAUC (2014)** Disponível em.

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Relao\\_das\\_exigncias\\_para\\_o\\_recebimento\\_de\\_transferncias\\_voluntrias\\_-\\_verso\\_2\\_de\\_2014.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Relao_das_exigncias_para_o_recebimento_de_transferncias_voluntrias_-_verso_2_de_2014.pdf)

Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

TELES, M. N. G. C. S. **A aplicação de recursos federais recebidos pelos gestores públicos por meio de transferências voluntárias: O gestor de recursos públicos e a demonstração da correta aplicação de verbas federais recebidas por meio de convênios**. 29 f. Monografia (Pós-graduação em Auditoria Governamental) – Universidade Gama Filho, Brasília. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058730.PDF>.

Acesso em 6 de fevereiro de 2015.

TIEBOUT, C. M. **A Pure Theory of Local Expenditures**. *Journal of Political Economy*, v. **64**, p. 416-424, 1956.

TORRES, M. L. **Convênios administrativos: contrapartida e incidência da regra de proporcionalidade**. Portal eletrônico Jus Navigandi. Brasília, 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/22883/convenios-administrativos-contrapartida-e-incidencia-da-regra-de-proporcionalidade#ixzz3SCtRkjGq>

Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

VIGNOLI, F. H. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, C; ARVATE, P. (Org.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 365-380.

WURZEL, E. **Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany**, OECD Economics Department Working Papers, No. 209. 1999

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - TVFKs por município (em R\$)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracaju	2589672	10009443	11240857	20271863	5512648	25531642	35584046	19047199	20152374	10285573	41607813
Belém	7171005	4747166	16434114	7645389	20479328	23045482	13801254	21646889	12325986	5242427	1161877
Belo Horizonte	2091673	1520283	29698882	26892537	106503382	40466027	50728390	56833777	26354561	17903532	40522669
Boa Vista	48360680								34863462		
Campo Grande	49648057				27125826	21983382	29236544	53071682	60779091	16866381	22245829
Cuiabá	18238748	6106803	6403407	4479476	18728090	24028702		22215450	13643290	5891722	3557768
Curitiba	4619729	8136420	6008436	12254569	8754951	6213448	41305030	30020401	36712782	3683226	18508528
Florianópolis	10093499	1209596	2868498	320039	143279		17262459		17468237	6308168	10973428
Fortaleza						5687339	21118699	79765200	34754320	82273505	73328843
Goiânia		1088998	18522044	10151894	2314454	933323	393854	1803423			
João Pessoa	27394233	5905309			10487862		38298135	22806802	25289881	32220619	22925037
Macapá	433244	8059394	3536175		1343387	1322669	8792685		12435659	11362712	7102000
Maceió	8008799		20147735			20219611		13379686	11856668	1646695	7222379
Manaus	8509058	7086781	612600	1537190		12644709	19580035	25672554	30702480	26529307	44434543
<b>Natal</b>											
Palmas	7585321	525196	3300000	150000	3452650	5873743	18927478	21684108	8533222	1755898	20042583
Porto Alegre	1330452	1007635	4777882	297935	1012681	10971943					1800000
Porto Velho			13859525		6192636	5628015	60070361				
Recife	11646764	8520466	13382095	14280680	6752655	24197629	56487461	41565557	8082847	22465800	40987197
Rio Branco			6378043	3544556	8127110	33807522	4672269	10854163	5477733	12981749	21724721
Rio de Janeiro					52036000	20468753	97341877	96114844	217251073	73785496	137239615
Salvador	464508	3141522		1402656	24487488	42526217	67032627	94289949	67962444	69624415	24026895
São Luís											854363
São Paulo		7958380	14906319	11892568	117579524	72783782	77892292	8094867	17406411	1938249	439878
Teresina		11237798	11125170	8102828	8184234	32825219	20357279	48928351	16409091	8022228	24174345
<b>Vitória</b>											

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

OBS: As células amarelas representam as observações excluídas, seja pela existência de erros contábeis, falta de dados ou valores nulos.



## APÊNDICE B - TVFCs por município (em R\$)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracaju	4516051	2498677	13824918	12406086	7102242	5597036	2523062	3500700	3288542	1330622	1308435
Belém	1654044	1245871	5856942	2504667	8315335	8132482	1635977	1908656	2022914	2403737	613021
Belo Horizonte	2831374	517493	5598106	6455707	9207703	11644888	21826262	4400867	2694748	5604969	6270175
Boa Vista	4093410								9881903		
Campo Grande	7707558				3914032	1388998	8779256	6368671	11683743	16686782	26865166
Cuiabá	9138660	4710918	9892031	9970400	10860526	4176750		8523013	3676353	311695	1252451
Curitiba	4127784	2076367	3845150	5831491	11995494	6334389	7360733	9039212	6716330	5826653	4363623
Florianópolis	2560079	3621438	4091178	4812019	9086675		4847878		960609	514214	1309808
Fortaleza						20573684	36481151	18907439	8536985	6216044	5552532
Goiânia		2798553	7612005	6491733	6012535	22562534	34496205	52166703			
João Pessoa	3232245	9164561			11912304		18194188	11033777	9853997	14609158	12021398
Macapá	8829702	471	673763		2501091	4875859	2562767		2588214	198329	625238
Maceió	75		917126			5759597		494348	3872135	5429714	4948998
Manaus	5415902	4621121	7429543	10767630		5952014	11066162	7843930	4932744	2452719	2512877
<b>Natal</b>											
Palmas	1348101	1323150	5347759	2811440	3921282	2077698	2948165	3650358	4941283	648709	2227859
Porto Alegre	11626004	7973832	15317941	17844494	21461900	23309144					15903451
Porto Velho			4049835		1693899	2226429	567910				
Recife	14593920	12375011	8327721	3613707	7276075	6531997	14187597	8186722	8399950	5953549	9132133
Rio Branco			9153543	3735516	20016156	8126528	6138112	8000247	6342611	3544453	3480296
Rio de Janeiro					68256304	57669715	17938075	15535360	32090369	12050338	16567254
Salvador	3000000	7573657		12013348	11869544	11396831	17651038	11808098	12549649	13967460	14508198
São Luís											11440812
São Paulo		22561486	57686266	33560258	92812905	50915522	67744899	2639372	20641161	19697141	12299465
Teresina		1143424	555512	2751160	2743350	177980	100000	2854770	215000	150000	11250614
<b>Vitória</b>											

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

OBS: As células amarelas representam as observações excluídas, seja pela existência de erros contábeis, falta de dados ou valores nulos.

## APÊNDICE C - PIB Nominal por município (em mil R\$)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracaju	3719788	3903769	4519181	5197568	5633122	6268972	6759420	7104252	8748078	9221547	9813852
Belém	7780911	8838679	10348720	11277478	12520258	13842632	15286066	16568144	17998495	19684502	20557946
Belo Horizonte	20952071	23297813	27323046	28951081	32473102	38285100	42255583	44729413	51467872	54713627	58374103
Boa Vista	1594162								4659035		
Campo Grande	4787009				7817007	8956501	10460818	11640898	13875246	15721673	16970656
Cuiabá	4044597	5051791	6554416	7020653	7177404	7897532		9819382	11051572	12407304	13298345
Curitiba	20239876	23828224	26755257	29672565	32182599	38124861	43354307	45741463	53463889	57638513	59151308
Florianópolis	4025976	4475703	5080524	6023014	6652325		8125541		10388875	11431272	12614711
Fortaleza						24476378	28769259	31373473	37130892	41978402	43402190
Goiânia		10757548	12368277	13520904	15898437	17845701	19456021	21380256			
João Pessoa	3911007	4192304			5967743		7658165	8628421	9790347	10104773	11225777
Macapá	2198919	2222756	2494443		3364998	3815987	4282877		5194443	5625727	6453597
Maceió	4304935		5851465			8510435		10257022	12098885	13733064	13694808
Manaus	17777937	20597351	25466981	27517836		34384768	38028945	40482809	48435925	51031965	49824579
Natal											
Palmas	1225326	1267810	1520579	1715032	1933480	2258905	2613946	2964944	3923401	3737720	4130976
Porto Alegre	20389623	21871109	23780238	28132955	30130789	33590020					48002209
Porto Velho			3136545		3780707	4361066	5066906				
Recife	12602473	13104684	14425017	16324073	18316659	20689607	22470886	24720436	30176875	33138833	36821898
Rio Branco			2127862	2369239	2601183	3040676	3547942	3836559	4309607	4491134	4946632
Rio de Janeiro					128026084	140094694	158757286	170517226	190017531	209376409	220924561
Salvador	16357921	16776740		22532509	24139423	26772417	29393081	33131342	36480991	38849021	39866168
São Luís											24601718
São Paulo		209555133	225170382	261455917	282892455	323154666	356980045	389284929	443517625	482128112	499375401
Teresina		4291340	4491322	5242875	5989117	6536373	7505653	8688475	10530316	11394906	12306772
Vitória											

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (vários anos)

OBS: As células amarelas representam as observações excluídas, seja pela existência de erros contábeis, falta de dados ou valores nulos.

## APÊNDICE D - Investimento (INV) por município (em R\$)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aracaju	41669978	14199023	25421072	47423199	27811352	57651666	82335303	46879293	42671973	51989363	97821224
Belém	59981910	53956193	100432944	40380041	95026803	122052938	131107260	116836448	127009878	218158097	336530812
Belo Horizonte	177547191	270215068	290933887	240813292	488500888	504690243	822157509	577384026	412506441	725597378	935815092
Boa Vista	80438866								40184643		
Campo Grande	166259023				118801988	153280305	247257839	213102683	237213633	234342404	435265024
Cuiabá	30340453	23688018	33313997	20566482	61212962	45395799		38078453	33299364	32808957	97183094
Curitiba	90232008	88345319	86127971	95149866	206928573	300431625	229246609	136456119	107198251	202017262	309870883
Florianópolis	46102234	23144451	35889598	36758852	69174187		74772296		91169421	82666886	98581882
Fortaleza						159636271	209511109	206907882	262848103	290306943	338232716
Goiânia		55055254	52564877	74648196	139735446	165574685	184076158	173290502			
João Pessoa	43317358	26964028			55097330		115796169	48795890	85700428	109506887	124969493
Macapá	29767664	11846828	13512538		9654059	13004019	20059441		14128649	22426910	12278983
Maceió	26355879		63010665			79332381		50350389	42205580	23298187	48814562
Manaus	117266243	115878259	93081304	58886060		123931204	111260772	147627703	327383673	343906985	247068176
Natal											
Palmas	35478275	26721719	45528289	45460553	27122605	43260259	50941784	23535487	30118149	41265182	80268460
Porto Alegre	124922698	115120946	144795636	105596769	121344825	187149725					375191134
Porto Velho			30262290		35214655	46219170	133520814				
Recife	76541548	58123930	79124556	63100124	99065865	146770683	190946997	133176453	142447090	222348890	307070638
Rio Branco			22260345	23056157	56176723	52712125	92845572	52241841	37805298	42264801	58818494
Rio de Janeiro					682618960	872767228	843320718	225084805	1067112862	2583899887	2426970272
Salvador	121620433	149421754		69785121	64898957	50133444	123747784	149035292	119524103	74900825	149592521
São Luís											150542505
São Paulo		1270989583	1569207895	611669387	1560729650	1996962686	2702201764	1649687247	1875854695	2392124328	2950386809
Teresina		23534535	34805439	45401501	81730277	104310757	115746462	101835948	85699092	75892123	103908506
Vitória											

Fonte: Elaboração própria com dados da STN (vários anos)

OBS: As células amarelas representam as observações excluídas, seja pela existência de erros contábeis, falta de dados ou valores nulos.

## APÊNDICE E - População por município (por habitantes)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2.008	2009	2010	2011	2012
Aracaju	473991	479767	491898	498619	505286	520303	536785	544039	571149	579563	587701
Belém	1322683	1342202	1386482	1405871	1428368	1408847	1424124	1437600	1393399	1402056	1410430
Belo Horizonte	2284468	2305812	2350564	2375329	2399920	2412937	2434642	2452617	2375151	2385639	2395785
Boa Vista	214541								284313		
Campo Grande	692549				765247	724524	747189	755107	786797	796252	805397
Cuiabá	500288	508156	524666	533800	542861	526830		550562	551098	556298	561329
Curitiba	1644600	1671194	1727010	1757904	1788559	1797408	1828092	1851215	1751907	1764540	1776761
Florianópolis	360601	369102	386913	396778	406564		402346		421240	427298	433158
Fortaleza						2431415	2473614	2505552	2452185	2476589	2500194
Goiânia		1146106	1181438	1201006	1220412	1244645	1265394	1281975			
João Pessoa	619049	628838			672081		693082	702235	723515	733154	742478
Macapá	306583	318761	326466		368367	344153	359020		398204	407023	415554
Maceió	833261		884320			896965		936314	932748	943109	953393
Manaus	1488805	1527314	1592555	1644690		1646602	1709010	1738641	1802014	1832423	1861838
<b>Natal</b>											
Palmas	161137	172176	187639	208165	220889	178386	184010	188645	228332	235315	242070
Porto Alegre	1383454	1394085	1416363	1428696	1440939	1420667					1416714
Porto Velho			380884		380974	369345	379186				
Recife	1449135	1461320	1486869	1501008	1515052	1533580	1549980	1561659	1537704	1546516	1555039
Rio Branco			286082	305731	314127	290639	301398	305954	336038	342298	348354
Rio de Janeiro					6136652	6093472	6161047	6186710	6320446	6355949	6390290
Salvador	2520504	2556429		2673560	2714018	2892625	2948733	2998056	2675656	2693605	2710968
São Luís											1039610
São Paulo		10677019	10838581	10927985	11016703	10886518	10990249	11037593	11253503	11316149	11376685
Teresina		751464	775477	788773	801971	779939	802416	802537	814230	822363	830231
<b>Vitória</b>											

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (vários anos)

OBS: As células amarelas representam as observações excluídas, seja pela existência de erros contábeis, falta de dados ou valores nulos.